

本文章已註冊DOI數位物件識別碼

▶ 加勒比海盆地計劃之探討

doi:10.30390/ISC.198301_22(4).0008

問題與研究, 22(4), 1983

Wenti Yu Yanjiu, 22(4), 1983

作者/Author：王切女

頁數/Page：72-80

出版日期/Publication Date：1983/01

引用本篇文獻時，請提供DOI資訊，並透過DOI永久網址取得最正確的書目資訊。

To cite this Article, please include the DOI name in your reference data.

請使用本篇文獻DOI永久網址進行連結:

To link to this Article:

[http://dx.doi.org/10.30390/ISC.198301_22\(4\).0008](http://dx.doi.org/10.30390/ISC.198301_22(4).0008)



DOI Enhanced

DOI是數位物件識別碼（Digital Object Identifier, DOI）的簡稱，是這篇文章在網路上的唯一識別碼，用於永久連結及引用該篇文章。

若想得知更多DOI使用資訊，

請參考 <http://doi.airiti.com>

For more information,

Please see: <http://doi.airiti.com>

請往下捲動至下一頁，開始閱讀本篇文獻

PLEASE SCROLL DOWN FOR ARTICLE



加勒比海盆地計劃之探討

王切女

美國總統雷根於去（一九八二）年二月二十四日在美洲國家組織會議中發表了「加勒比海盆地計劃」（The Caribbean Basin Initiative），宣稱美國將從經濟援助、鼓勵投資與關稅自由等方面，促使加勒比海地區與中美洲國家經濟復甦，進而協助該區政治的穩定，並以此做為對抗古巴所支持的顛覆活動之對策。無疑的這將是繼甘迺迺迪總統所提的「進步聯盟」（Alliance for Progress）之後，美國對加勒比海地區最重要的外交經濟政策。目前加勒比海盆地計劃中的經濟援助部分，已於去年九月獲國會通過，其他兩大部分則尚在國會中審議，預料雖有一番爭議，終會獲得國會通過（雷根總統將之視為此次會期中最優先的法案）。本文擬探討加勒比海盆地計劃提出之背景、內涵並評估此一新政策。

提出之背景與經過

在討論加勒比海盆地計劃之前，首先必須澄清「加勒比海盆地」這個概念。加勒比海盆地包括兩個地區，一是加勒比海內的島嶼及其沿岸的蘇利南與圭亞那，一是中美洲地區。這兩個地區之間與地區之內的差異都很大。就語系而言，中美洲是屬於西班牙語系的國家，加勒比海地區則是多語系的島嶼。在政治方面，中美洲除了哥斯大黎加之外，政局都不太穩定，而加勒比海地區除了海地、古巴與多明尼加共和國之外，大多數國家都遵循着西歐式的議會民主模式。就經濟方面而言，中美洲大多是「香蕉共和國」，加勒比海則大多以甘蔗為主要作物。其次，這兩個地區之內的差異亦十分大。在政治方面，中美洲既有民主根基相當深厚的哥斯大黎加，又有右派的瓜地馬拉軍事政府與左派的尼加拉瓜軍事政府。在經濟方面，加勒比海地區的國家中，既有國民所得高達三千零四十美元的千里達多巴哥（一九七七年），亦有被聯合國列為世界最貧窮國家的海地（一九八〇年的國民所得是二

百六十美元)。中美洲方面，哥斯大黎加的國民所得則是宏都拉斯的三倍^①。

儘管加勒比海盆地兩大地區之間，在政治、經濟與文化上呈現着諸多的不同，地區之內在政治形態與經濟發展上亦十分分歧，然而就美國而言，他們都是「後院」，對美國具有極重要的戰略與經濟動脈的地位——美國約有近半數的貿易繞道巴拿馬運河或墨西哥灣，包括三分之二的石油進口與超過半數的「戰略礦產」——該區經濟的健全實是未來安全的重要關鍵之一。但加勒比海盆地的國家卻面臨着一些共同的難題。該區所有的國家都屬小國寡民，而且大多數的國家都缺乏自然資源，目前該區的經濟雖已朝向多元化的目標發展，但仍依賴着一些基本的產物——蔗糖、咖啡、香蕉、紅礬土——維生。該區的勞動力正以每年百分之二—百分之三點五的增長率快速成長，但其經濟發展所能吸收的勞動力卻遠低於此一速度，因而造成甚高的失業率，而其最便捷的解決方法，即為移民至美國。

其次，一九七九年至一九八〇年間石油價格大幅度上漲，但該區的主要產物如蔗糖、咖啡、香蕉、紅礬土等，並未如一九七三—一九七四年石油危機時，跟着上漲，遂使得該區面臨着經濟困境。加以中美洲自尼加拉瓜左派政權成立以來，各國游擊隊活動日漸囂張，兩年來薩爾瓦多已陷入內戰的危機，瓜地馬拉又有數千名印地安人在共產游擊隊的煽動下，加入了叛亂組織，遂使這兩國都有大批的難民流離失所，逃至鄰近的宏都拉斯與墨西哥。宏都拉斯與巴拿馬的政局都不甚穩定，而哥斯大黎加又面臨着極嚴重的經濟危機，更使得該區危機四伏。

牙買加新當選的總統錫加 (Edward Seaga) 有鑑於此，遂於一九八〇年十二月訪美期間，率先提出加勒比海盆地新「馬歇爾計劃」(又稱「小型馬歇爾計劃」)，主張由美國及其他經濟合作開發組織的會員國、國際貨幣基金會、世界銀行、其他的國際借貸機構和該區的石油輸出國家提供援助，以協助牙買加及其他加勒比海國家發展經濟；並於次年一月向雷根總統提出以「反共聯盟」為基礎的美國加勒比海政策。

當時除了美國與一些國際開發組織、國際借貸機構會對加勒比海地區提供援助之外，墨西哥與委內瑞拉亦於一九八〇年八月簽訂了「聖約瑟」(San Jose) 協議，由兩國每日以市價提供十六萬桶的石油給該區的九個國家——巴貝多、哥斯大黎加、多明尼加共和國、薩爾瓦多、瓜地馬拉、宏都拉斯、牙買加、尼加拉瓜與巴拿馬，其中油價的百分之三十，以五年低利(百分之四)貸給這九個國家。如此，透過委、墨兩國的聯合石油協定，在一九八一年七月一日起的一年中，加勒比海盆地的這九個國家，約可獲得二億四千萬美元的貸款^②。

此外，加拿大對加勒比海共同市場的援助亦不遺餘力。一九八一年一月加拿大與加勒比海共同市場國家召開聯合貿易與經濟

註① 一九七八年哥斯大黎加的國民所得是一千六百美元，同年宏都拉斯的國民所得是五百二十八美元。

註② 據 *Latin America Weekly Report* 的報導，委、墨兩國已於今年九月中旬將聖約瑟協議延長一年。

委員會，會中加拿大外長馬基根 (Mark MacGuigan) 宣稱，加拿大對加勒比海共同市場的援助，將由目前的每年三千萬美元，增加為每年五千五百萬美元 (至一九八〇年代中期)。同時加拿大對國際上公認財政收支有困難，且同意採取國際貨幣基金會所設定的補救措施的國家，給予緊急援助，對基本替代能源的研究將增加技術援助；對有助於區域安全需要的特殊設施，將提供緊急的資源援助。對中美洲 (包括尼加拉瓜) 的雙邊援助，亦將由過去十年的美金五千萬元，增加為未來五年的美金九千萬元。因此，加拿大亦贊成有一指導加勒比海地區政策的行動方針^⑥。

一九八一年五月間，美國國務院已積極地在策劃加勒比海區域性的援助計劃，並擬議以美國、加拿大、墨西哥與委內瑞拉為該計劃的捐贈國。據報導雷根總統於六月三日在原則上已同意該計劃，美國官員亦宣稱該計劃為雷根政府外交政策最重要的一環。六月八至九日墨西哥總統羅培茲訪美時，雷根總統曾將加勒比海盆地計劃要點提出討論，羅培茲總統表示十分贊同其經濟計劃部分，卻堅決主張該計劃不應具有軍事或意識型態的目的。對於古巴以及該區一直受到雷根政府批評的其他政治體系，羅培茲總統表明墨西哥的角色將是「對話者」(interlocutor)。在這次的討論之後，美國因鑑於每個捐贈國的政治立場不一 (墨西哥與加拿大都十分不贊同美國對薩爾瓦多所採取的政策)，勢必難以協調，遂宣布每個捐贈國將各自擬定其援助計劃，而各個捐贈國今後對有關援助計劃的討論，將是協調彼此的方案，而非整合該區的所有援助經費。

一九八一年七月十一日，美國、加拿大、墨西哥與委內瑞拉四國外長在巴哈馬首都拿梭 (Nassau) 召開外長會議，討論以聯合方式對加勒比海與中美洲提供援助的計劃。會後發表聯合公報，聲明四國的援助計劃將以主要的捐贈國與受贈國的諮商過程為基礎，同意即刻與加勒比海所有的國家、其他可能給予援助的國家與國際金融機構進行協商，並原則採納墨西哥的提議——援助應有助於經濟與社會發展，而沒有軍事考慮或政治前提。在個別的聲明方面，每個與會國家都強調其有權制定個別的援助計劃。如此，加勒比海盆地計劃遂由當初擬議的多邊援助計劃，變成了美國對加勒比海盆地的援助計劃。

計劃之內涵

加勒比海盆地計劃主要有三大部分——關稅自由、鼓勵私人投資與緊急援助，其中以關稅自由最為重要。關稅自由乃是對所有加勒比海盆地的產品一律給予十二年免徵關稅的優惠待遇，只有紡織品與服飾除外。這種片面免徵關稅的對外經濟政策，與過去美國所一慣採取的互惠原則、最惠國待遇、降低關稅與一九四七年所簽訂的「關稅與貿易總協定」的精神不一。過去美國一向反對對特定地區採取特殊的貿易措施。雷根政府則打破此項傳統，而以對抗共產主義對該區的威脅之戰略理由，主張對加勒比海

註⑥ *Keesing's Contemporary Archives*, July 2, 1982, pp. 31565, 31567.

盆地實施片面關稅自由。

事實上，目前加勒比海盆地輸往美國的產品約有百分之八十七已實施免徵關稅，另有百分之五是屬於紡織品，許多的經濟學家估計，在實施此項政策之後的第一年，其所能增加的貿易額約只有一億美元，或僅占該區目前對美貿易總額的百分之一^④。惟代表美國皮革、膠鞋、甜酒、汽車零件、蘑菇以及不易保存之農產品行業之協會，一直對國會進行遊說，試圖將加勒比海盆地之此類產品排除於免徵關稅之列，使得此項草案尚在國會中審議。

實則此項措施，固然使得加勒比海地區的產品免付進口稅，但並非自由貿易^⑤。以在該區輸出占重要地位的蔗糖為例，去年五月雷根政府宣布提高國內蔗糖的保證價格至每鎊十八點五分（市價每鎊僅六分），並建立全球性的配額制度，宣布自十月一日起，銷往美國的進口數額是二百八十萬公噸，比原先計劃的減少五十萬噸，而加勒比海盆地銷往美國的蔗糖數量，將比加勒比海盆地計劃未宣佈之前，減少三分之一^⑥。同樣地，在水果、蔬菜、肉類方面，加勒比海盆地計劃固然使得該區的產品免徵關稅，但美國的國內生產計劃仍可對其施行輸出數量上的限制。亦即，凡是現行保護美國工業、農業、勞工以對抗傾銷進口的措施，在加勒比海盆地計劃全面實施後，仍將有效。

其次，在紡織品與成衣方面，目前美國所採用的是國際協定（如多纖維協定）。雷根總統亦宣稱將對加勒比海地區的紡織品給予更多的配額，而非不限制該區對美輸出的數量。惟此項邊際利益亦有助於該區紡織業的發展，但我國、南韓、香港等國與地區恐將是此項政策實施下的犧牲者。

貿易是許多開發中國家經濟發展的原動力，而關稅自由，除有助於加勒比海盆地的產品銷往美國外，亦可鼓勵美國私人公司在該區設廠，而加速該區經濟多元化的發展與成長。就長期的觀點而言，片面的關稅自由將是加勒比海盆地計劃中最重要的一部分，惟因尚未獲得國會的同意，可能使得其影響延緩一、二年。

再者，雷根政府雖然強調，它將放棄過去對加勒比海盆地所採行的「父權主義」的作風，但在對該區實施免徵進口稅之前，將建議每個國家先行滿足某些經濟與政治條件。惟此項談判勢必延緩該政策的施行，尤其是政治條件的設定，更將使得該計劃之善意為之削減。

加勒比海盆地計劃的第二大部分是鼓勵美國私人企業在該區投資，而以該企業在國內應繳稅款的十分之一貸給其在該區設立

註④ Albert Fishlow, Testimony before the Senate Foreign Relations Committee on the Caribbean Basin Initiative, March 31, 1981; see also Richard Feinberg's testimony cited from Robert Pastor, "Sinking in the Caribbean Basin," *Foreign Affairs*, Summer 1982, p. 1045.

註⑤ *Idem.*

註⑥ *International Herald Tribune*, September 25-26, 1982, p. 4.

新廠。惟此種投資勢必產生兩個問題。一是由私人投資設廠易於傾向維持其母公司所已有的工廠與設備所確實需要的工業方面。如此，他們將獲得額外的利益，卻使其他的納稅人負擔其獲得借貸部分的稅款。其次，此項投資易於傾向資本密集的工業，而非該區所急切需要的勞力密集工業，因此將無法保證有助於增加該區的就業機會，或改善窮人的生活。爲了使得此項措施能夠達其預期目標，並鼓勵新項目的私人投資，以刺激當地的私人企業，必須由華府當局透過世界銀行或國際開發機構 (Agency for International Development) 直接引進公共投資^②。

再者，此項投資計劃須妥加安排，否則仍將產生甚多問題。由於該區所有的國家都是小國寡民，大規模或數量甚多的外國投資可能轉變爲勢力雄厚的經濟與政治勢力，從而引起多少年來已緩和下來的反美情緒。因此，若採取與當地企業家聯合投資的方式，或許較爲恰當。然而這勢必增加投資者的費用與麻煩，但就長期而言，這將是投資與維持良好關係的最佳保證，並有助於該區私人企業的發展^③。目前，國務院已擬妥雙邊投資契約，正等待各國簽訂^④。

加勒比海盆地計劃的第三個要點是，增加對該區的緊急援助。美國政府在一九八二年的會計年度中，除了爲該區編列四億七千五百萬美元的援助外，還在加勒比海盆地計劃下編列了三億五千萬美元的緊急經濟援助，以幫助該區應付嚴重的貸款危機與發展經濟。惟此筆款項的分配並不太平均。薩爾瓦多一國最初在雷根的計劃中，即獨得一億二千八百萬美元的援助，亦即占加勒比海盆地計劃基金的三分之一；最後雖經國會修訂，仍獲得七千五百萬美元的援助。而東加勒比海國家總共僅獲得二千萬美元的援助，平均每個國家僅獲得二百萬美元。另外，經濟十分困頓的尼加拉瓜，我國尚且對之提供三百萬美元的貸款^⑤，但在加勒比海盆地計劃基金下，卻未獲得任何的經濟援助。

目前，加勒比海盆地計劃的三大部份僅有這一部分已獲得國會通過，並於去年十、十一月分別與各有關國家簽約如下：薩爾瓦多七千五百萬美元，多明尼加共和國四千一百萬美元，哥斯大黎加七千萬美元，牙買加五千萬美元，宏都拉斯三千五百萬美元，海地一千萬美元，瓜地馬拉一千萬美元。其他尚未簽約的款項分配是：東加勒比海國家二千萬美元，伯利茲 (Belize) 一千萬美元，「美洲自由勞工發展研究所」 (American Institute of Free Labor Development) 二百萬美元，「美洲基金會」 (

註② Richard E. Feinberg and Richard S. Newfarmer, "A Bilateralist Gamble," *Foreign Policy*, Summer 1982, pp. 137-138.

註③ Robert Pastor, *Op. Cit.*, p. 1047.

註④ 美國所擬訂的雙邊投資契約模式，包括下列各種規定：除了現行法規特定的企業之外，美國投資者將享有最惠待遇；爲了公益固可實施國營，但對所有資產的賠償必須快速、適當與確實；一旦戰爭或內戰爆發時對美國投資者的補償必須與其本國公司相等；自由兌換貨幣與毫無限制的匯回利潤與資本；有關投資方面的爭執應透過「世界銀行國際投資爭議處理中心」來解決，引自 *Latin America Weekly Report*, 15 October 1982, p. 7.

註⑤ *Latin America Weekly Report*, 12 November 1982, p. 10.

Inter-American Foundation) 二百萬美元，另有二千五百萬美元尚未分配，其中二千萬美元可能仍將分配給薩爾瓦多，做為推動土地改革計劃的基金，但這仍有待國會授權^①。

加勒比海盆地計劃尚包括對該地區的國家提供技術援助，協助該區私人企業利用該計劃增加投資，擴展貿易市場，提升農工業生產與競爭力——這一部分是尋求志願者主動參與。目前已有八百六十一名屬於「和平工作團」(The Peace Corps)的志願者在加勒比海盆地地區協助發展地方性的企業——加強目前已對該區提供實質援助的墨、委、加與即將提供援助的哥倫比亞^②等國的國際合作，使之與美國的援助計劃相配合。同時美國也鼓勵歐洲、日本與其他亞洲盟友與多邊開發機構增加他們對該區的援助；並將對與美國有特殊關係的波多黎各及美屬維爾京羣島採取特殊的措施，以確使他們從加勒比海盆地計劃中獲益^③。

整個加勒比海盆地計劃的重要性，只有透過分析加勒比海盆地計劃對波多黎各(或美屬維爾京羣島)的影響，以及波多黎各的發展經驗對加勒比海盆地計劃的啓示，方能完全明白。取消關稅與以稅款的方式提供貸款給在加勒比海盆地投資的廠商，事實上是在波多黎各投資的優點擴展至所有其他的加勒比海國家^④。因此，加勒比海盆地計劃不僅使得波多黎各喪失其一度享有的競爭優勢，且使其陷於不利的狀態，因為它必須遵守美國國會所制定的最低工資法、環境維護法規以及職業安全的有關規定，如此其勞工工資勢必比加勒比海盆地其他地區高。為了免於波多黎各與美屬維爾京羣島處於不利的地位，美國政府正考慮採取一些措施，諸如對所有進口甜酒的課稅轉移至波多黎各與維爾京羣島徵收，或將進口甜酒的進口排除於關稅自由之列；解除海上運輸所加諸波多黎各與維爾京羣島的限制，使其運費能與其他加勒比海國家處於競爭的地位；授權波多黎各與維爾京羣島對於關稅與進口物質的管制，特別是對於農產品以及從外國進口而使用於製造業的物質；在商業與教育上，承認其有權與鄰邦締結雙邊或多邊條約，藉使波多黎各與維爾京羣島可尋求加入由墨、委兩國對其他加勒比海盆地國家所提供的購買石油優惠辦法^⑤。

波多黎各的發展經驗——自立經營(Operation Bootstrap)在本質上是與加勒比海盆地計劃相類似，因此波多黎各發展經驗中所產生的弊端，實是加勒比海盆地計劃施行之前所應加以探討，並試圖避免者，其中至少有三個重要問題：(一)人口問題。由於美國非常可能限制該區在發展過程中大規模的移民至美國，因此，如何解決人口過剩的問題是一不容忽視的重要課題。(二)農業

註① *Latin America Weekly Report*, 15 October 1982, p. 7.

註② 據 *Latin America Weekly Report*, 26 March 1982 一期的報導，哥倫比亞已提供五千萬美元做為援助加勒比海地區的基金。

註③ *Keating's Contemporary Archives*, July 2, 1982, p. 31568.

註④ Robert Pastor, *Op. Cit.*, p. 1050.

註⑤ 參閱 Rafael Hernandez-Coloñ, "Puerto Rico: Partner or Victim?" *Foreign Policy*, Summer 1982, p. 125; Baltasar Cortada, "Puerto Rico Will Benefit," *Foreign Policy*, Summer 1982, pp. 126-127.

方面重要的公共投資是非常需要的。因為波多黎各在發展過程中從農業方面所喪失的就業機會，遠多於從工業方面所獲得的。(二)應鼓勵投資者就地取材，並以當地為市場。以美國為市場的裝配工廠不僅使其更依賴美國，且將喪失有價值的發展機會——投資多元化^⑭。

計劃之評估

正當西歐和平運動盛行，國際姑息主義瀰漫之際，雷根總統卻毅然地提出加勒比海盆地計劃，主張透過特許式的援助——免徵關稅、鼓勵投資與緊急經濟援助，協助加勒比海盆地發展經濟，進而促進政治的穩定，並以此做為對抗古巴與蘇俄集團顛覆活動的策略。吾人以雷根總統所採取的策略，是從根本上消除共黨作亂的根源，從而達成真正的和平，而非像西歐和平運動一樣，是以掩耳盜鈴的方式，希求達成鏡花水月式的和平，為此吾人應為雷根總統的道德勇氣與政治家的遠見喝采。

然而學者在論及加勒比海盆地計劃時，一方面固然對該計劃給予正面的評價，另一方面則認為該計劃應更着重於美國長期的利益，而非僅基於一時戰略利益的考慮。如以研究拉丁美洲著名的學者羅萬沙爾 (Abraham F. Lowenthal) 即認為，加勒比海盆地計劃過分強調東西方對抗，故加勒比海盆地援助基金的分配幾乎是取決於該國對古巴、美國的外交政策與美國私人投資公司的態度。例如，錫加於一九八〇年十二月當選牙買加總統後，旋即驅逐古巴大使，繼之於前年關閉古巴大使館，結果牙買加在加勒比海盆地計劃去年的發展援助中獲得了一千一百二十萬美元，今年可望獲得一千六百萬美元。此外，牙買加在該計劃援助基金下，尚可獲得五千萬美元的援助，而該區最貧窮的海地僅獲得一千萬美元的援助。其次，雷根政府不僅在援助款項中企圖排除古巴、尼加拉瓜與格林那達，且在關稅自由與鼓勵投資上，也想將這些國家排除於受惠國之列^⑮。因此，加勒比海盆地計劃反應出雷根政府所密切關注的是軍事安全、政治效忠、有利於美國公司，而非該區長期的發展^⑯。加勒比海經濟共同市場於去年四月召開外長會議時，對此曾表示關切，並謂加勒比海共同市場對加勒比海盆地計劃應有一致的立場，沒有任何一個會員國（指格林那達）應被排除在受惠國之列。惟他們急需美國在該計劃下所提供的援助，因此這些國家不可能拒絕該計劃^⑰。如率先與美國簽

註⑮ Robert Pastor, *Op. Cit.*, pp. 1050-1051.

註⑯ *Congressional Quarterly*, August 7, 1982, p. 1899.

註⑰ Abraham F. Lowenthal, "Misplaced Emphasis," *Foreign Policy*, Summer 1982, p. 115.

註⑱ 一九八一年美國曾試圖對加勒比海開發銀行（附屬於加勒比海共同市場下的機構）提供小額貸款，條件是不得將此筆款項提供給格林那達，加勒比海國家遂拒絕此項貸款，並指責美國所採取的政治經濟措施，對格林那達構成重大的內政干涉。參閱 *Keating's Contemporary Archives*, July 2, 1982, p. 31566.

訂加勒比海盆地計劃基金的牙買加，對此問題即三緘其口。但墨、委與加拿大對雷根政府的此種政治軍事策略卻不表認同，遂使得多邊援助加勒比海地區的計劃，變成爲四個不同方案的援助計劃。

此外，學者費伯格與紐化曼 (Richard E. Feinberg and Richard S. Newfarmer) 認爲，美國欲將格林那達與尼加拉瓜排除於加勒比海盆地計劃之外，很可能會產生反效果。因爲被排除的國家，可能採取反美的民族主義措施，而使得與美國關係密切的該區國家較難與之友好相處。同時，美國與被排除的國家之間的緊張關係，勢必造成其他國家經濟上負面的影響。例如美國與尼加拉瓜之間的緊張關係，即對在經濟上與尼加拉瓜具有相互依存關係的哥斯大黎加及宏都拉斯發生不利影響。因此，這些學者認爲如果設法加強尼加拉瓜與中美洲共同市場以及格林那達與加勒比海共同市場的關係，將更可能有助於緩和這兩國政府的左傾趨勢^②。

再者，有不少學者專家認爲美國所謂的加勒比海盆地的概念，長期以來一直是個戰略上的概念，在美國之外幾乎是不存在，也不具意義。就華盛頓的立場而言，中美洲與加勒比海地區是個敏感的邊界地區，極具戰略價值，然而這兩個地區卻有極大的差異性存在。加勒比海內的各島嶼，儘管具有不同的殖民地傳統，卻享有共同的社會、倫理、經濟與文化類型。他們與美國及其他西歐大國享有共同的歷史關係，而與中美洲的歷史關係卻大不相同。對加勒比海地區內的人民而言，他們與美國、加拿大與歐洲的關係，實比與哥斯大黎加、委內瑞拉與墨西哥的關係，密切得多。當他們的經濟情況脆弱時，其移民之處是紐約、多倫多或渥太華，這主要是源自文化因素^③。今日出生在加勒比海島上的人民中，每八人即有一人生活於美國大陸，這等於加勒比海島上每年所增加的勞力，有百分之八十移往美國，而每年自美國返回島上的移民以及美國人前往各島的人數亦相當多。有許多上了年紀的美國人退休之後居住在加勒比海區，也有許多的美國年輕人就學於格林那達、多明尼加、多明尼加共和國的醫學院，每年更有超過一百萬的美國人至加勒比海地區觀光旅行。美國的文化與技術滲入了島上的各個層面。

事實上，今日的美國與加勒比海地區在經濟、政治、社會、人口與文化方面的關係甚爲密切。因此，加勒比海各島嶼的利益將直接影響到美國的利益，加勒比海的問題亦將成爲美國的問題。羅萬沙爾認爲，美國在制定加勒比海地區政策時，除軍事戰略利益外，應多考慮該地區的基本需要，方能符合美國長期的利益^④。

另一方面吾人審視加勒比海盆地計劃的內涵，即可發現其重點乃在於私人企業方面，而揚棄了過去美國對第三世界所進行的援助模式——將重點置於政府與政府之間的財政援助。過去美國對海外投資的官方立場主要是在維護美國海外投資者的權益，而

註② Richard E. Feinberg and Richard S. Newfarmer, *Op. Cit.*, p. 137.

註③ Amadeo I. D. Francis, "The Caribbean Region," *Vital Speeches*, July 15, 1982, p. 605.

註④ Abraham F. Lowenthal, *Op. Cit.*, pp. 117-118.

非影響海外投資的決定。在概括的優惠制度下，貿易政策方面包括對開發中國家採取優惠待遇，卻嚴格的避免對特殊的地區採取差別待遇。「國際開發機構」所進行的項目包括灌溉計劃、道路、鄉村醫療設施與職業訓練計劃。除此之外，卻很少考慮到從別處引進額外的資源。加勒比海盆地計劃是首次以公共政策——貿易、鼓勵投資、國際開發機構的信貸與計劃以及雙邊投資契約談判——做為動員私人資源以配合美國既定的目標。加勒比海盆地計劃包括擴大加勒比海地區生產多元化、增加輸出、降低失業率。為達此目標，其所需的資源——資本投資、買賣契約與約定、管理上的知識與技術——在本質上都來自私人企業。因此，以私人企業做為援助的策略，確有其可取之處^②。

惟以私人投資做為加勒比海盆地計劃的策略，必然會遭遇到一些無可避免的困難，特別是在政治不安定的中美洲地區。由於懼怕政治衝突仍將繼續下去或者更為惡化，中美洲的商人紛紛將其資金存入佛羅里達州的銀行，甚至美國政府機構對其在中美洲私人企業方面的投資也感到遲疑。「海外私人投資公司」(the Overseas Private Investment Corporation)幾乎已結束了在薩爾瓦多與尼加拉瓜的業務，同時對瓜地馬拉與哥斯大黎加的業務亦採取審慎的態度。加勒比海盆地計劃所提出的方案，固然可鼓勵「海外私人投資公司」擴大中美洲的業務，但它在該區的活動勢必仍受限於自身所設下的風險標準。另一主管美國海外投資與貿易的「進出口銀行」(Export-Import Bank)，亦不願在中美洲從事重大的新投資。設若無投資者的信心，加勒比海盆地計劃的三大部分中有兩大部分——投資刺激與關稅自由——對中美洲而言，將流於口惠而實不至。因為不管是私人或政府的投資計劃與執行，都無法在政治不穩定的環境下有效的進行。再者，鼓勵私人企業在加勒比海盆地進行投資，其先決條件是該區必須具備完善的基本設施。也就是電力、道路、碼頭、飛機場、冷凍設備與出口貿易公司等，都需儘快完成，才能配合雷根總統所提的工業投資。

基於上述，學者費伯格與紐化曼認為，加勒比海盆地計劃不應被過分的渲染，因為在其實施的第一年中（假定該計劃的三大部分都已獲得國會通過），包括援助款項在內，該地區所獲益的數額最多不超過五億美元，與該區所緊急需要的四十億外匯，相差甚遠；且該計劃亦無法革除該區的經濟弊病，必須美國經濟復甦與增加實質對外援助，才能有助於加勒比海盆地的進步^③。

註② Peter Johnson, "A Positive Departure," *Foreign Policy*, Summer 1982, pp. 119-120.

註③ Richard E. Feinberg and Richard S. Newsfarmer, *Op. Cit.*, p. 137.