

加勒比海經濟區域整合之發展

王建勳

(國際關係研究中心研究員)

一九七三年由加勒比海十三個英語系國家組成的「加勒比海共同體暨共同市場」，一直陷於東西方冷戰之中，意識形態的分歧，阻礙了各項合作計畫的進展。後冷戰時期，雖然意識形態的衝突已經降低，然而面對世界經濟整合潮流，加勒比海共同體又成為孤單而被遺忘的一群小國。傳統上加勒比海共同體各成員國，其與拉美有語言和文化上的隔閡，與北美和西歐却有密切的政治與經濟關係，現在隨著國際環境的變遷，勢必亦要重新調整。加勒比海共同體已決定於一九九三年成立單一市場，並擴大與拉美經濟合作的領域，因應北美和西歐的經濟整合。該共同體的未來動向，對國際間在此一地區的經濟活動，將有深遠的影響。

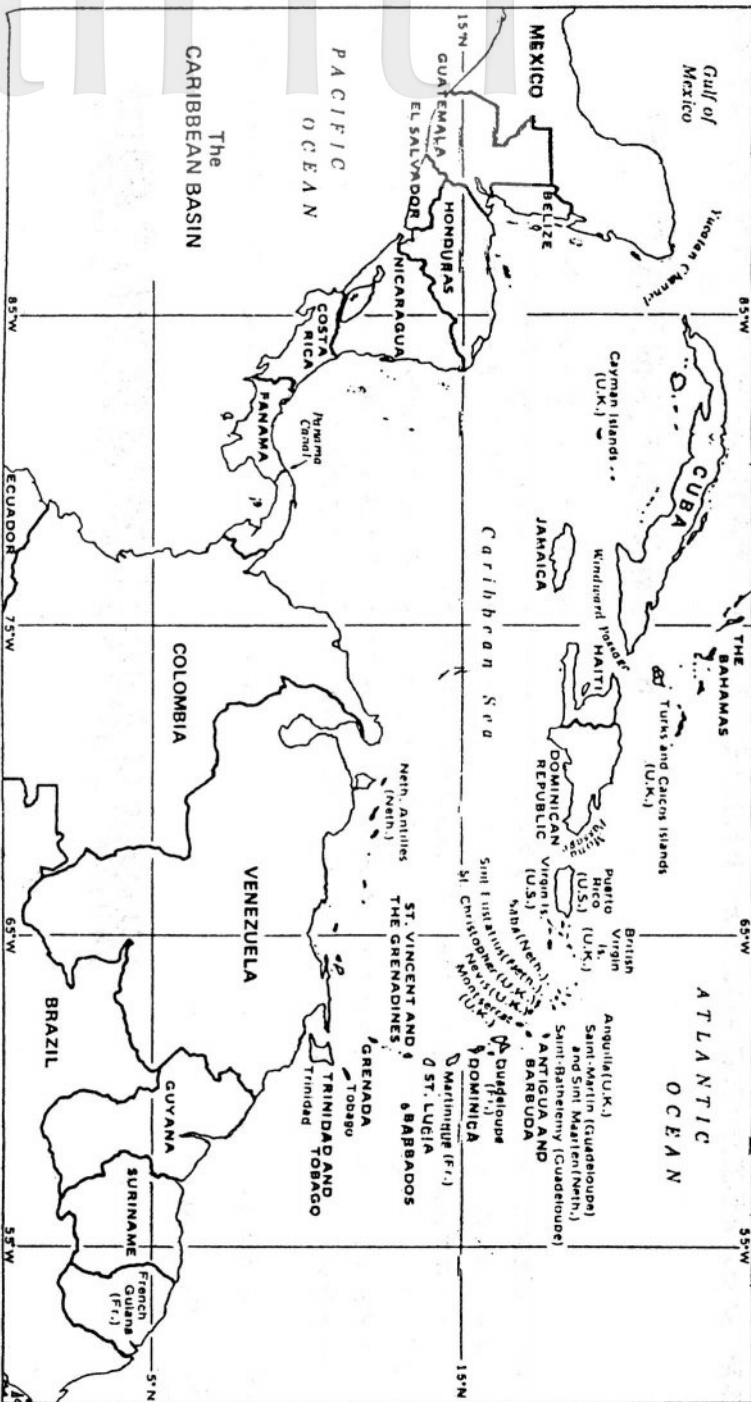
壹、加勒比海地區的地理形勢

加勒比海(Caribbean Sea)是位於美國佛羅里達州以南、中美洲以東及南美洲蓋亞那以北之間的廣大海域，面積二百六十多萬平方公里，為世界最大海域之一。在此一廣大的海域裏，聳立著一系列島嶼；東面一帶的島嶼較小，通稱小安地列斯群島(Lesser Antilles)，其中包括千里達—托巴哥(Trinidad-Tobago)、巴貝多(Barbados)、安地瓜—巴布達(Antigua-Barbuda)、聖啟斯—尼維斯(St. Kitts-Nevis 現改名為聖克里斯多福 St. Christopher-Nevis)、蒙地色拉特(Montserrat)、哥德洛普(Guadeloupe)、馬丁尼克(Martinique)、處女列島(Virgin Islands)、多米尼克(Dominique)、聖露西亞(St. Lucia)、聖文森特—格林納丁斯(St. Vincent-Grenadines)、格瑞那達(Grenada)、荷屬安地列斯(Netherlands Antilles)等。在這些群島中，北起處女列島，南至馬丁尼克，均稱為下風群島(Leeward Islands)，在馬丁尼克以南各島則稱上風群島(Windward Islands)。在加勒比海北面一帶的島嶼較大，通稱大安地列斯(Grand

加勒比海經濟區域整合之發展

Antilles) , 包括古巴 (Cuba) 、波多黎哥 (Puerto Rico) 、牙買加 (Jamaica) 、海地 (Haiti) 、多明尼加共和國 (Dominican Republic) 、巴哈馬群島 (Bahama Islands) 、凱門群島 (Cayman Islands) 等。在加勒比海中的這些島嶼，恰好形成一個環形，總面積共約三萬一千平方公里。此外，位於中美洲的英屬宏都拉斯 (又名貝利士 Belize) 、南美大陸的荷屬蘇利南 (Surinan) 、英屬蓋亞那 (British Guiana) 、法屬蓋亞那 (French Guiana) ，均因面臨加勒比海，且與加勒比海中的群島發展有密切關係，故通常亦列入加勒比海地區。

現在加勒比海地區已完全獨立的國家，有古巴、海地、多明尼加共和國、千里達—托巴哥、蓋亞那及蘇利南等國。已獨



立但仍屬大英國協的國家，有安地瓜——巴布達、巴哈馬、巴貝多、貝里斯、多米尼克、格瑞那達、牙買加、聖露西亞、聖文森特——格林納丁斯及聖克里斯多福等國。尚未獨立的有法屬哥德洛普、馬丁尼克及蓋亞那、美屬處女列島 (Virgin Islands of the United States)、波多黎哥、聖克羅斯 (St. Croix)、聖約翰 (St. John)、聖薩姆斯 (St. Thomas)、英屬百慕達群島 (Bermudes)、安奎拉 (Anguilla)、凱門群島 (包括蒙特瑟拉特、土克斯及凱可斯群島 Turks-Caicos Islands)、處女列島 (British Virgin Islands) 等。荷屬特別行政區有阿魯巴 (Aruba)、內政自治的有彭塔爾 (Bonaire)、古拉梳 (Curacao)、薩巴 (Saba)、聖馬丁 (St. Martin)、聖奧達其 (St. Eustache) 等。

貳、「加勒比海共同體暨共同市場」的形成

在一九五六年以前，加勒比海地區的島嶼，除海地、古巴及多明尼加共和國已成爲獨立國家之外，其他均是英、美、法、荷等國的殖民地。而其中約有一百多個大小島嶼，如牙買加、千里達——托巴哥、巴貝多、上風群島、下風群島、巴哈馬群島等，均爲英國所佔有，故一般又稱爲西印度群島。這些島嶼的總面積共約三萬一千平方公里，全屬熱帶氣候。其人種絕大部分是黑人，其次是黑白混血人、印度人、白種人及華人。人口約五百多萬。島上的原住民——印地安土著已逐漸消失。此一地區的語言，主要爲英語，這些島嶼的歷史雖然各具特色，但在地理上仍是一體的。至於位於加勒比海地區、南美洲東北海岸的蓋亞那及位於中美洲東北部、濱臨加勒比海的貝里斯；由於同這些島嶼的歷史發展有密切的關係，所以通常在地理上它們都包涵在西印度群島之內。

自一九五〇年以後，由於加勒比海一些島嶼及屬地反殖民運動熾烈，英國不得不改善對這些島嶼及屬地的政治關係。一九五八年，英國籌開加勒比海會議，起草聯邦憲法，同年一月，英國與英屬各島協議成立「英屬西印度聯邦」(Federation of the West Indies)。但不久聯邦即告解體。一九六二年牙買加、千里達先後宣佈獨立，一九六四年，英國倡議將英屬上、下風群島及巴貝多聯合組成「東加勒比海聯邦」(East Caribbean Federation)。但已無法阻止它們爭取獨立的意願，以致一九六六年英屬蓋亞那及巴貝多宣告獨立、一九七四年格瑞那達宣告獨立、一九七八年多米尼克宣告獨立、一九七九年聖露西亞、聖文森特宣告獨立、一九八一年貝里斯、一九八三年聖克里斯多福、安地瓜等亦先後宣告獨立。

加勒比海中的英屬地紛紛宣告獨立，雖其政治與經濟結構，一時尚難與英國完全脫離關係，然勢必要由殖民地附屬經濟，轉而爲獨立自主的經濟。所以首先由蓋亞那與牙買加倡議，爲減少對外依靠、加強地區經濟合作，乃聯合加勒比海英屬地十一個國家，於一九六八年五月成立「加勒比海自由貿易協會」(Caribbean Free Trade Association)。^①其主要目的，

註① *The Latin American Political Dictionary*, Santa Barbara Ernest Rossi, California, 1980, pp. 198~199.

是解除加勒比海地區的關稅壁壘，使地區四〇%的產品可自由流通。雖然該協會是一個超國家組織，採取共同行動；特別是工業化計畫、運輸協調、區域自由貿易、共同航運、共同新聞社、區域廣播電台及電視，並設立「加勒比海開發銀行」(Caribbean Development Bank CDB)。但它並不是對抗第三國的關稅同盟。^②其宗旨，只是爲了縮減各國間的貧富差距，提升地區人民生活水準。雖然該協會在農產品貿易及農業政策上曾達成協議。但是它們沒有發展地區經濟的共同政策，而且地區貿易只有利於較富有的國家，且富國對窮國沒有援助，特別是千里達不斷增加輸出，造成小國貿易赤字增加，因而引起其他會員國保護主義抬頭，以致不久該協會即告解體。

「加勒比海自由貿易協會」解體以後，一九七三年七月四日，巴貝多、蓋亞那、牙買加及千里達等四國，在千里達的卡瓜拉馬斯(Chaguaramas)簽訂「加勒比海共同體條約」(Treaty Establishing the Caribbean Community)，成立「加勒比海共同體暨共同市場」(Caribbean Community and Common Market - CARICOM)。^③隨後多米尼克、格瑞那達、聖露西亞、聖文森特、蒙地色拉特、聖克里斯多福、巴哈馬、貝里斯及安地瓜等加入。而在加勒比海地區形成一個同時促使地區經濟與政治合作的共同體。^④

叁、加勒比海共同體各成員國之政經現況

加勒比海共同體各成員國，均經由英國統治達數百年之久，其自然環境與人文概況大多類同，且政治、經濟與社會基本問題，性質亦極相近。在政治方面，各成員國獨立以後，除蓋亞那係採取總統與內閣混合制以外，其他各國均實行內閣制，且其政府組織大致模仿英國。其中除了千里達—托巴哥及蓋亞那已經脫離英國，成爲完全獨立的國家之外，其他各國的政治尚未達到完全獨立的階段，迄今仍保持與英國的密切關係，而成爲大英國協之一員。^⑤一般而言，現仍屬於大英國協的各國，均設總督代表英國皇室，另設國會爲民喉舌。除牙買加採兩院制外，其他均採一院制。國會議員全由民選，各部會首長

註② "L'Association de libre-échange des Caraïbes vers une intégration plus poussée," *le Monde*, Aug. 1972, p.20.

註③ *The Latin American Political Dictionary*, 1980, p. 197.

註④ W. Marvin Will, "A Nation Divided: the Quest for Caribbean Integration," *Latin American Research Review*, Vol. 26, No. 2, 1991, pp. 16~17.

註⑤ 加勒比海共同體暨共同市場是雙重機構，加入共同體亦即是加入共同市場。共同體最高決策機構是首長會議，原則上每年召開一次。首長會議可決定會員國之加入、修訂條約，並制定共同經濟與財政政策，確立與其他國際組織或其他國家之關係，指定共同市場部長理事會之各項任務等。共同市場則是推動地區經濟整合，包括地區自由貿易、共同對外關稅、協調共同經濟政策，以及地區經濟發展計畫如稅制、工業發展、農業政策，同時建立協助東加勒比海七小國之發展計畫等。部長理事會爲執行與監督機構，所屬有秘書處、衛生、教育、勞工、財政、礦業、能源、農業、科技及外交等各種委員會，另設加勒比海開發銀行。

註⑥ *L'état du Monde*, France, 1992, pp. 407~424.

均由國會選出，代表國會之多數黨可控制政府全部部長人選，多數黨領袖即是政府首長。各國在其政黨政治運作中，最大特徵，就是它們的政治領袖，幾乎都出自工會運動。但工會對經濟事務又漠不關心，以致影響各國的經濟發展較為遲緩。

在經濟方面，在英國統治時期，各國主要農產品如玉蜀黍、烟草、棉花等，因歐洲市場需要量有限，而逐漸改種甘蔗，以供應歐洲需要量極大的蔗糖，以致各國農業，大多以蔗糖為主，其次是香蕉、咖啡、棉花及漁產等。可是各成員國的經濟情況並不相同；牙買加和蓋亞那有鋁及鐵礬土、千里達擁有石油資源，都例外的擁有特殊地位，其他各國除了農產品之外，多靠觀光收入。因為這些國家出口產品多為原料，經常因國際市場價格下跌而受到損失，尤其是自世界能源危機以來，因受世界經濟不景氣影響，各國收入大減，貿易赤字擴大，外債增加，經濟普遍衰退。加勒比海共同體四個較大的國家如千里達——托巴哥、牙買加、蓋亞那及巴貝多，首先面臨經濟危機，其影響所及，失業增加、社會暴亂時起，政治動盪不安。⑥現就以各國的政經現況作一簡要分析：

一、千里達——托巴哥：千里達蘊藏有豐富的石油及天然氣，以致其經濟是以生產石油和石油提煉為基礎。農產品以蔗糖為主，佔國民生產總值的二〇%。由於種族複雜，經常引發種族衝突，造成社會動亂，特別是黑人與印第安人之間的種族緊張，曾引起一九七〇年的大暴亂。⑦加以宗教信仰複雜，天主教、基督教、回教及印度教的信徒各佔一部分，由於宗教信仰造成意識形態的分歧，更助長了種族衝突。一九九〇年七月廿七日，回教激進組織挾持內閣總理和政府官員為人質，並在首都商業中心劫掠，曾造成五十人死亡。⑧此一暴亂事件，影響賓森（Arthur Napoleon Robinson）政府聲望下降，亦造成執政黨「國家重建聯盟」（NNR）在一九九一年十二月大選中失利，而由人民運動黨（社會民主，NMP）贏得國會多數席位，而該黨領袖莫寧戈（Patrick Manning）出任內閣總理。⑨

在經濟方面，近八年來，由於全球油價下跌，使千里達的國民生產總值下降了四一%，收入減少了三〇%。一九八一年千里達的年平均國民所得曾高達六千八百美元，如今已盛況不再，下降到一九六〇年代的水準三千六百美元。現在的總理莫寧戈曾出任能源部長，他正致力於與美國和委內瑞拉石油公司合作，開發千里達沿海一帶的油田，並推動加勒比海共同市場的發展，以改善經濟情況。

註⑥ Robert paster, "The Caribbean in the 21st Century," *Foreign Affairs*, Summer 1991, pp. 98~114.

註⑦ *The Times*, April. 23, 1970, p. 3; *Le Monde*, April. 27~28, 1970, pp. 3~4.

註⑧ *Le Monde*, Aug. 12~13, 1990, p. 5.

註⑨ *Le Monde*, Dec. 20, 1991, p. 4.

二、蓋亞那：蓋亞那礦藏豐富，其中以鐵礬土為最重要，其產量居世界第三位。農業生產約佔國民生產總值的三〇%，以蔗糖、可可、烟草為主。一九九一年鐵礬土產量較前年減少二二%，蔗糖產量亦未達到預定目標，因而引起財政失衡，在一年內蓋亞那幣再度貶值五六%。蓋亞那政府正在推行企業自由化，國營電信公司及糖業公司已開放民營。在政治方面，近年政治並不穩定，一九九〇年十月五日，曾發生由警察人員發動的流產政變，且因修改選舉法規的爭議，引起反對黨「國家進步黨」(PPN)的抗爭，而使國家進入緊急情況，預定一九九一年九月舉行的大選因而一再延期。^⑩

三、牙買加：牙買加的礦產以鐵礬土最豐富，一般工業尚未發達。農業以蔗糖為主。自一九八九年二月大選，社會民主黨領袖孟萊 (Michael Manley) 執政以來，已積極的推動企業自由化，並吸收外資，鼓勵私人企業。雖然財政赤字已從一九八九年的八%減為三·五%，同時期鐵礬土增加了二六·八%，經濟情況已有好轉，惟因孟萊接受國際貨幣基金會的條件，採取經濟緊縮措施，並提高消費稅，而引起人民的不滿。^⑪當前孟萊正迎合美國的「美洲企業發展計畫」，推動加勒比海地區經濟整合的發展。

四、巴貝多：巴貝多一九九〇年的農業是負成長，蔗糖生產下降到一九四九年以來的最低點。工業和觀光事業均告衰退，財政赤字增加了一億六千萬東加勒比海元 (D.B.)。通貨膨脹惡化、失業增加，失業人口佔勞動人口的一八·三%，現在正爭取日本的援助來發展觀光事業。

在政治方面，一九八九年二月，前財長海尼斯 (Richard Haynes) 創立「國家民主黨」(NDP)，而成為反對黨領袖。但在一九九一年一月廿二日大選中，「國家民主黨」在國會中只獲得四席，現任內閣總理桑德費爾 (Erskine Sandiford) 領導的「民主勞工黨」獲得十八席，仍以多數繼續執政。^⑫

五、巴哈馬：巴哈馬群島伸延約七六〇公里，總共約七百個島嶼，其中有六六一個島嶼尚無人烟。巴哈馬由於風景優美、氣候宜人，每年吸引三百萬遊客，其財政收入，以觀光為主，約佔財政收入的六〇%。惟因受波斯灣戰爭影響，觀光收入大受影響，為因應財政困難，政府正準備增加稅收。^⑬現任內閣總理潘德林 (Lynden O. Pindling) 的經濟政策，是以積極吸引外資發展農業，以減少對觀光收入的依賴，一九九〇年六月，反對黨「獨立運動黨」領袖瓦蘭斯 (Cecil Wallace Whif-

註⑩ *Le Monde*, Oct. 7-8, 1990, p. 5; *Le Monde*, Nov. 30, 1991, p. 9.

註⑪ *Le Monde*, Dec. 31, 1991, p. 6.

註⑫ *L'état du Monde*, 1992, p. 420.

註⑬ *Ibid.*, p. 407.

field) 去世以後，政治趨於穩定，現在總督泰勒 (Henry Taylor) 即將在一九九二年國會大選後退休，現任外交部長麥納德 (Clement Maynard) 可能成為繼任人選。^⑭

六、貝里斯：貝里斯位於中美洲東北部，濱加勒比海，面積約為台灣的三分之一。貝里斯於一九八一年九月廿一日正式獨立，但因瓜地馬拉堅持對貝里斯擁有領土主權，而拒予承認。一九九一年七月，瓜國總統塞爾柔 (Vinicio Cenzo) 與貝里斯內閣總理巴里斯 (George Price) 會談以後，雙方協議組成包括英國在內的「三邊委員會」，以進行解決，而領土主權爭議已趨於緩和。^⑮

貝里斯「人民黨」(民主社會黨) 在一九八九年九月四日大選中獲勝，在廿八席的國會中獲得十五席多數。這是自一九八一年獨立以來第二次大選。^⑯貝里斯是以觀光收入為主，農業是以蔗糖為主，蔗糖大部分輸往美國。近年因為美國減少蔗糖進口，引起蔗糖滯銷，蔗糖經常佔其出口總額的一半。影響所及，農民大都放棄種植甘蔗，而改種大麻(毒品)，並把大麻走私到美國。^⑰惟貝里斯已發現石油礦藏，可能有助於經濟情況的改善。貝里斯與美國關係良好，雖然毒品走私可能影響美國對貝國的援助計畫，但美國正考慮在貝國建立軍事基地，使貝里斯成為中美洲和加勒比海溝通的橋樑。^⑱

七、東加勒比海七小島：加勒比海中的安地瓜、聖克里斯多福、蒙地色拉特、多米尼克、聖露西亞、聖文森特及格瑞那達等七小島，均屬於下風群島。這些島嶼大多是火山造成，故內陸多山、交通不便，經濟發展困難。雖然七小島均以農業為主，出口產品則以蔗糖和香蕉為大宗，經濟都不能自給自足。但是各小島氣候溫和，適宜觀光，頗能吸引遊客，故均致力於發展觀光事業。因為各小島無一能單獨發展，在很早英國就想把七小島結合巴貝多組成「東加勒比海聯邦」(East Caribbean Federation)，惟因巴貝多唯恐負擔主要財源而猶豫不決。從一九六〇年代，英國只能聯合七小島商討成立東加勒比海聯邦事宜，直到一九八一年六月十八日，七小島才簽署「東加勒比海組織條約」(Treaty Establishing the Organization of Eastern Caribbean States)，成立「東加勒比海國家組織」，以加強彼此政治的團結，並附簽「東加勒比海共同市場

註⑭ Ibid., pp. 398~401.

註⑮ Ibid.

註⑯ Le Monde, Nov. 7, 1989, p. 3 - The Latin American Times, London, 1989, pp. 24~27.

註⑰ L'état du Monde, 1988, p. 326.

註⑱ L'état du Monde, 1990, p. 399.

協定」(Agreement Establishing the Eastern Caribbean Market)，展開經濟合作。^⑥依據該項共同市場協定，會員國對共同市場選定之產品，給予優惠待遇，但適於免稅產品必須全部在區域內生產，自區域外進口原料者，其外國原料之成本，不得超過產品附加值五〇%。七小島成立共同市場之目的，主要是為了強化各成員國弱小或脆弱的經濟。因七小島人口一共只有卅一萬人，市場非常狹小，微不足道，且各小島均已加入加勒比海共同體與共同市場，故其政治與經濟活動，大部分仍需依附於加勒比海共同體，採取共同協調政策。^⑦

加勒比海共同體暨共同市場成員國之經濟概況

國 家 都 首	巴 哈 馬 Nassau	牙 買 加 Kingston	貝 里 斯 Belmopan	蓋 亞 那 Georgetown	千 里 達 - 托 巴 哥 Port of Spancogne	巴 貝 多 Bridgetown	安 地 瓜 - 巴 布 達 St. John	多 米 尼 克 Roseau	格 瑞 那 達 St. George	聖 露 西 亞 Castries	聖 文 森 特 Kingstown
土 地 面 積 (平 方 公 里)	13830	10990	22960	214970	5130	430	442	440	344	620	388
人 口 (單 位 : 百 萬 人)	0.25	2.46	0.19	0.80	1.28	0.255	0.076	0.082	0.085	0.150	0.116
國 民 生 產 總 值 (單 位 : 十 億 美 元)	2.82	4.01	0.367	0.309	4.670	1.780	0.032	0.136	0.179	0.267	0.135
平 均 國 民 所 得 (單 位 : 一 美 元)	11370	1630	1933	390	3650	6980	3880	1670	1900	1810	1200
外 債 數 量 (單 位 : 百 萬 美 元)	194	4035	134.4	1700.1	2012	800	0.063	0.45	78.3	31.5	50.9
通 貨 膨 脹 率 (百 分 比)	6.9	30.2	5	100	11.3	6.5	6	5	5	4.9	3
輸 入 金 額 (單 位 : 百 萬 美 元)	1230	1803	214	240	7096	693	340	115	116	290	144
輸 出 金 額 (單 位 : 百 萬 美 元)	240	1200	131	210	1210	140	28	55	26	100	75

資料來源：Latin American Research Review, Vol. 26, No. 2, 1991, pp. 6~7. (Adapted from Caribbean Development Bank, Annual Report, 1989);

l'etat du Monde; France, 1992, pp. 408~421.

附註：聖克羅斯多福、蒙地色拉特之資料不全，本表從缺。

⑥ W. Marvin Will, *op. cit.*, pp. 29~31.

⑦ Ibid.

肆、加勒比海共同體暨共同市場的困境

自一九七〇年代以來，加勒比海各國，經過長期殖民統治，其所遺留下的經濟與社會問題日益惡化，尤其是各國普遍面臨經濟危機，很容易引發政治風暴。而東西方冷戰，蘇聯積極在此一地區滲透，以及古巴革命的影響，有些加勒比海國家，為加強保護國民經濟，強調經濟獨立，乃不斷對外國企業實行國有化。所以從一九七三年「加勒比海共同體暨共同市場」成立以後，各成員國之間的經濟政策更難以協調；有者主張繼續與西方合作，有者主張走新的道路。前者受到美、英、法等西方國家的鼓勵，而後者則受到蘇聯和古巴的影響。^{②1}

一九八一年一月，加勒比海共同體秘書處與加勒比海開發銀行領導的一個「專家小組」(Group of Caribbean Experts)曾提出一項區域合作發展計畫，^{②2}建議共同體各會員國努力的目標應包括下列數項：

一、在經濟整體化原則下，共同制定有關農業、工業等合作計畫，以努力增加生產，並建立聯合運輸、一致的多國性企業、貨幣及能源政策。

二、應一致履行共同體條約所規定的實行貿易自由化、鼓勵外資和技術轉移的共同政策。

三、共同促進地區經濟落後國家的成長能力，特別是對東加勒比海島國，應從地區經濟整體發展程序上給予援助。

四、充分運用共同體的政治與外交效能，發展區域外國家和國際組織的關係。

五、從知識領域、藝術活動及文化交流，推動更廣泛的共同文化與社會意識，引起區域內人民充分了解區域文化建設的重要性，以強化區域共同文化與共同社會的發展。

該小組各項建議，立刻引起各成員國間的激烈爭議；當時左傾的格瑞那達、牙買加和蓋亞那等國，仍主張地區經濟發展與社會進步，應以維持國民經濟發展為首要目標；而以千里達為代表的一些保守派政府，則仍要以多元化理論來融合不同意識形態的經濟與社會政策。^{②3}而最重要的是，進入一九八〇年代，在國際間各種因素衝擊下，共同體各成員國的經濟情況益加惡化，影響各項整合計畫更難以執行。

來自國際間的衝擊，首先是世界能源危機以來，由於西方國家經濟衰退，加勒比海各國經濟普遍困難；無論是依賴鐵鑛

^{②1} Fred Halliday, "Cold War in the Caribbean" *New Left Review*, Oct. 1983, Oxford, pp. 5~21.

^{②2} Anthony Payne, "The Performance and Prospects of Caribbean Integration in the 1980s," *International Journal*, Vol. XI, 1985, pp. 207~212.

^{②3} *Ibid.*, p. 211.

土、觀光和農產品輸出的國家，均陷於經濟危機。所以一九八一年十一月，加勒比海共同體首長會議，各國曾一致希望美國對加勒比海國家提供緊急援助之外，更應提供長期性的大規模援助。然而隨著中美洲情勢惡化，蘇聯和古巴在中美洲和加勒比海擴張，引起美國總統雷根在一九八二年二月美洲國家組織大會演說時，提出因應蘇聯和古巴挑戰的「加勒比海盆地振興計畫」(Caribbean Basin Economic Recovery Act)。²⁴因為此項計畫只強調投資和貿易，很少有財政上的援助，並且此項計畫是以維護西半球安全為基礎，對受惠國必須要經過政治的選擇，特別是要排除那些左傾的國家。所以美國此項計畫，一開始即引起加勒比海共同體各國激烈的反應。²⁵一九八二年十一月加勒比海共同體首長會議，各國一致認為在東西方冷戰中，美國是以安全為第一，而降低了經濟任務。故而它們仍堅持要以多元化的意識形態來選擇自己發展的道路。²⁶

一九八三年十月廿五日，美國出兵格瑞那達，推翻了格島的共黨政權，完全是反映美國要壓制古巴和尼加拉瓜革命對加勒比海的影響。美國強力干預政策，不僅使蘇聯和古巴在加勒比的影響力退縮，牙買加及東加勒比海國家均與古巴斷交，牙買加、多米尼克聖露西亞、聖文森特、聖克里斯多福等國的左派政黨均在大選中失敗，使共同體內部意識形態衝突趨於緩和。但是這些國家的貿易繼續衰退，地區貿易額從一九八二年的五億五千萬美元，降到一九八六年的二億九千萬美元，貿易量幾乎減少了一半。隨著貿易的衰退，各國經濟普遍惡化；這更招致地區性的通貨膨脹，使地區貿易受阻，輸出更加困難，造成外債增加，共同體各成員國均陷入困境：

一、區域貿易受阻：加勒比海共同體區域內的貿易不能平衡，千里達、牙買加和蓋亞那三個國家，在區域內的貿易就佔了一半。貿易平衡遭到破壞，各國紛紛對進口設限，以致引起地區內貿易大量衰退。加以地區性的通貨膨脹，各國多採取緊縮經濟措施；一九八三年一月，牙買加在國際貨幣基金會壓力下，把貨幣貶值，而引起巴貝多亦採取浮動匯率，千里達和安地瓜則對所有成員國的進口均採管制，結果造成地區貿易大亂，只有從區域內的自由貿易再恢復到雙邊貿易。²⁷

二、蔗糖出口困難：長久以來，加勒比海地區的蔗糖大部分是輸往美國，因此，美國蔗糖進口政策對地區影響甚大。但是自一九七五年以來，美國進口蔗糖不再以加勒比海地區為主，造成地區糖業衰退，影響地區經濟發展。尤其是一九八一年美國國會通過新的蔗糖進口配額，使加勒比海輸往美國的蔗糖從每年平均一百七十萬噸，減少到一九八九年的四十四萬二千

²⁴ Ramesh Ramsaran, "The U. S. Caribbean Basin Initiative," *The World Today*, Nov. 1982, pp. 430-436.

²⁵ Anthony Payne, *op. cit.*, pp. 213-214.

²⁶ *Ibid.*, p. 217.

²⁷ *Ibid.*, pp. 219-220.

二百噸，在一九八二至一九八九年間，使加勒比海地區的蔗糖出口，至少損失了十八億美元的收入。²⁸

三、生產結構轉變引起大量失業：一九八〇年代末期，石油價格下降影響世界石油工業不振，使加勒比海石油工業和鋁工業均受到不利的影響，致使地區生產結構產生變化。而美國的「加勒比海盆地振興計畫」，亦對加勒比海地區造成很大衝擊，特別是該項計畫雖鼓勵了觀光與服務業的發展，非傳統產品輸出的輕工業大增，但是地區傳統的農、礦等初級產品却失去了經濟的重要性；以致該計畫在加勒比海雖創造了十三萬六千就業機會，然而却亦造成傳統初級產品勞工四十萬人大量失業。²⁹

四、外債重壓：由於共同體各成員國的收入劇減、貿易赤字擴大，外債不斷增加，特別是共同體兩個重要國家，千里達和牙買加；千里達的外債從一九八〇年的十一億美元，增加到一九八六年的十五億五千萬美元；而牙買加的外債從一九八〇年的十六億美元，增加到一九八七年的卅五億美元。從一九八〇年至一九八八年，共同體各成員國的外債增加了一倍，總數接近一百億美元。³⁰它們所欠外債的數量，如其國民生產總值計算，其平均每個國民所負擔的外債數額，遠比其他拉美國家為多，且加勒比海地區的外債與拉美國家不同，拉美國家外債多屬政府貸款，而加勒比海各國的債務來自國際商業銀行的比率甚高，以致它們的新債很多是來自外債的利息。³¹美國布萊德削減外債計畫，還沒有與加勒比海共同體舉行談判，美國可能削減加勒比海地區外債總額的四分之一。一九九〇年，加拿大已聲明準備取消十一個加勒比海國家的外債，其數額約為一億八千萬美元。而美國在一九九一年已優先削減了牙買加外債中的二億一千七百萬美元。³²

伍、「加勒比海共同體暨共同市場」的動向

在一九七〇年代，加勒比海各國對美國的貿易，曾佔地區對外輸出總額的五五%，輸入佔四三%，幾乎加勒比海地區對外貿易額的一半是仰賴美國市場。美國在加勒比的投資大多是石油、鋁及鐵礬土，美國需要的鋁及鐵礬土三分之一是來自加勒比海地區。自美國推行加勒比海盆地振興計畫以後，美國原以石油產品為主要進口項目的貿易型態已有改變；紡織和成

²⁸ Robert Paster, *op. cit.*, p. 106. Jean-Michel Caroit, "Menaces de Cyclone sur les Caraïbes," *Le Monde Diplomatique*, Sept. 1990, pp. 6-7.

²⁹ Robert Paster, *op. cit.*, p. 106.

³⁰ *Ibid.*, p. 108.

³¹ *Ibid.*

³² *Le Monde*, Oct. 15, 1991, p. 21.

衣成爲第一大進口項目，使加勒比海各國更需要美國的市場。可是在「加勒比海盆地振興計畫」中，哥斯大黎加及多明尼加共和國是在優惠關稅方面受惠最多的國家；從一九八四年此項計畫生效以來，哥斯大黎加對美國出口增加了三倍，而多明尼加的出口總值已達八億二千五百萬美元。³³因此，多國已成爲美國紡織品主要供應國，而成爲亞洲國家紡織品在美國市場競爭的對手。但是對於加勒比海共同體各成員國而言，因爲它們仍過分依靠農業及礦業（糖、鐵礬土、石油），當經濟不景氣的時候，發展觀光事業就成爲彌補財政赤字的主要方法。但是近年由於波斯灣戰爭以及美國經濟衰退的影響，觀光客大量減少，顯示觀光事業亦是相當脆弱。在這種情況下，連年的財政赤字只有依靠提高稅收來彌補。³⁴

近年國際形勢已有重大變化，後冷戰時期，美國特別重視世界經濟可能帶來競爭的威脅，而引起布希總統要努力維護美國在拉丁美洲的利益，促使西半球團結，從北美地區開始，進而結合墨西哥與中南美國家，俾建立全美自由貿易區，以制衡新興的歐洲及亞洲貿易集團。³⁵所以布希總統推動的「美洲企業發展計畫」(Enterprise for Americas Initiative)就是要從增加貿易與投資，並削減外債等三方面，協助拉美國家重建經濟，相互締結貿易協定，進而組成連接北美及中南美的美洲自由貿易區。然而一旦美、加、墨三國北美自由貿易區實現，最可能會使原先的「加勒比海盆地振興計畫」消失，對於接受美國優惠關稅的加勒比海國家極爲不利，特別是墨西哥輸往北美的運費和工資較低，加勒比海國家的出口將很難在北美市場競爭，對於這些小國的出口勢將造成嚴重打擊。³⁶

此外，加勒比海共同體爲加強國際經濟合作，曾在一九七九年與歐市簽訂技術、財政等合作協定。一九八四年十二月，又有安地瓜、巴哈馬、巴貝多、貝里斯、格瑞那達、蓋亞那、牙買加、聖克里斯多福、聖露西亞、聖文森特及千里達等與歐市簽有洛梅條約(Lome Convention)，接受歐市的優惠關稅和財政援助。可是按照該項條約最惠國條款的规定，簽約國必須同等對待歐市和美國的產品。³⁷這使得加勒比海共同體未來在北美與歐市之間的選擇益加困難。如果加勒比海共同體完全投向北美，則可能引起歐市國家要從加勒比海撤退，而使加勒比海各國對歐市的輸出如香蕉、糖等產品受到阻礙，而失去

註³³ Ibid.

註³⁴ Ibid.

註³⁵ 王建勳，「拉丁美洲經濟區域整合之演變與發展」，問題與研究，政大國際關係研究中心，第卅卷第十二期，民國八十年十二月十日，頁一〇。

註³⁶ Le Monde, Oct. 15, 1991, p. 21.

註³⁷ Ibid.

歐市的傳統市場和援助。³⁸

一九八九年七月，加勒比海共同體十三個會員國，召開第十屆高峰會議時，已經協議要加強它們的經濟整合，以應付歐洲單一市場於一九九二年成立後，其可能喪失西歐的優惠貿易協議。在他們發表的聯合公報中說，他們決心在最短期間，共謀成立加勒比海單一市場（Single United Market）。在此次高峰會議中，已達成的協議，包括有成立加勒比海上訴法庭、加勒比海議會，以及取消護照限制，各成員國國民可在此一區域內自由旅行。他們有意步歐市後塵，從成員國間人員、商品、資本和勞務等之自由流通，而建立成一個內部大市場。³⁹但是從一九九〇年以來，加勒比海共同體已深受美國的「美洲企業發展計畫」影響，各成員國均體會到它們在長遠目標上，必須走向更廣大的經濟合作領域；那就是容納更多加勒比海地區不同語言的國家參與共同體，並且擴大與拉美國家的合作，特別是一向重視加勒比海地區的哥倫比亞、墨西哥及委內瑞拉三國。⁴⁰

在加勒比海方面，由於歷史與文化的隔閡，在加勒比海中屬於西班牙語、法語的各島國，長久以來即被排除於加勒比海共同體之外。雖然多明尼加共和國、海地和蘇利南已是該共同體的觀察員，但迄今仍因語言的差異，而尚未允許它們成爲正式的成員國。最近海地軍事政變，已使其人會的可能性降低，蘇利南亦曾發生軍事政變，只有多明尼加共和國的民主政治比較穩固，而可能獲得該共同體的同意使其優先成爲成員國。⁴¹

在拉美方面，加勒比海共同體與拉美國家亦有語言和文化上的差異，並且還有領土糾紛；如委內瑞拉與蓋亞那的邊界衝突、貝里斯與瓜地馬拉的主權紛爭等。⁴²使得加勒比海中英語系國家與拉美國家，長久以來難以建立密切的關係。但是今天它們面對世界經濟整合潮流，領土糾紛已經緩和下來，且隨著雙邊關係的改善，這些加勒比海國家與拉美國家的關係已不可同日而語。一九九〇年十月，哥倫比亞、墨西哥及委內瑞拉三國高峰會議，三國決定於一九九四年成立自由貿易區，同時協議從經濟、科技等方面的合作，把它們的自由貿易區擴張到中美洲和加勒比海地區。⁴³事實上，從一九八九年以來，哥倫比亞、墨西哥及委內瑞拉等三國集團，已在迎合美國的「美洲企業發展計畫」，要作爲加勒比海與拉美溝通的橋樑，企圖

³⁸ Andres Serbin, "The Carribean States and the Group of Three: A New Partnership between Latin America and the Non-Hispanic Caribbean," *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. 33, No. 2, Summer 1991, p. 57.

³⁹ *Ibid.*, p. 60.

⁴⁰ *Ibid.*, pp. 59-65.

⁴¹ *Le Monde*, Oct. 15, 1991, p. 21.

⁴² Andres Serbin, *op. cit.*, p. 58.

⁴³ *Ibid.*, p. 64.

均露美、加自由貿易協定的利益，而走向北美自由貿易市場，乃積極推動與加勒比海共同體的關係。

在拉美三國集團中，哥倫比亞要加強與加勒比海共同體的合作，是基於近年其在太平洋的利益增加。哥倫比亞一直希望進入太平洋領域，使其成爲太平洋沿岸與加勒比海國家之間的一個「陸橋」(Land Bridge)。^④所以近年哥倫比亞一方面透過加勒比海開發銀行加強與加勒比海共同體的財務合作，在貿易方面推動相互削減關稅協定、促進文化交流、以及加強技術與能源合作；另一方面則積極尋求日本的援助，在哥國境內建設鐵、公路網，以便代替巴拿馬運河來溝通太平洋與大西洋兩洋的運輸。

墨西哥的對外政策，一向是以本地區爲優先。墨西哥灣是加勒比海的一部分，其與此一地區結連具有極高的戰略利益，所以它特別重視此一地區的穩定與安全，在傳統上墨國一直維持與加勒比海無論是左傾或右傾國家的友好關係。一九八九年十月廿六日，牙買加總理孟萊(Michael Manley)訪問墨西哥，與墨國總統薩利納(Salinas de Gortari)會談，雙方協議加強拉美與加勒比海共同體的合作，而墨國同意設置處理有關加勒比海事務的大使，加強與共同體的聯繫。一九九〇年八月二日，墨國總統薩利納應邀參加加勒比海共同體在牙買加首都京斯頓(Kinston)舉行的高峰會議，墨國與加勒比海共同體簽訂技術及貿易協定，並同意參與該共同體的地區性工作。

委內瑞拉位於南美北端，北瀕加勒比海，所以傳統上亦非常重視對加勒比海地區的政策。委國對加勒比海地區的目標，亦是要維持加勒比海國家民主政治的發展、地區的穩固，近年更意圖成爲拉美與加勒比海國家溝通的橋樑，因而委國已從締結合作協定、援助計畫等來加強與加勒比海國家的友好關係。委國最優先的目標是緩和與蓋亞那在依賽卡布(Esequibo)邊界的衝突，近年經由聯合國的斡旋，兩國經由談判、高層互訪、締結貿易協定等，隨著兩國關係的改善，邊界衝突已緩和下來。現在委國不僅提供廉價的石油給加勒比海不產石油的國家，還在加勒比海各國設立了十四個文化研究所，以打開拉美與加勒比海國家，特別是加勒比海共同體各國的隔膜。一九八九年八月五日，委國總統裴利斯(Carlos Andres Perez)，應邀參加加勒比海共同體在千里達首都西班牙港舉行的首長會議，會後曾發表聯合聲明，強調加強加勒比海共同體與拉美國家的合作，同時設立工作小組，協商共同合作事宜，^⑤其主要項目有：

- 一、地區糧食的相互依靠。
- 二、共同開發地區天然資源。
- 三、共同拓展貿易輸出和採行保障國際市場價格的聯營政策。

註④ Ibid., p. 65.
註⑤ Ibid., pp. 60~61.

- 四、增加區域內之貿易。
- 五、加強科技合作。
- 六、聯合訓練和發展人力資源。
- 七、共同發展加勒比海與拉美的交通與運輸系統。

陸、結 語

加勒比海共同體十三個成員國，因為在地緣政治上有相同的歷史、文化與政治背景，比較中美洲共同市場或歐洲共同市場更具有凝聚力，起碼加勒比海共同體各成員國之間沒有發生過戰爭，它們真正的目的是相互依靠，避免互相傾軋與摩擦，以追求地區發展與繁榮為最高目標。所以儘管從一九七〇年至八〇年代，其各國間在意識形態上存有分歧，曾使首長會議失去功能，各項合作計畫陷於癱瘓。但是它們對於有關各項共識的協商和多邊的外交活動，仍一直保持共同協調的政策。

加勒比海共同體最大的弱點，乃是西印度群島的發展情況很不平衡，這些島嶼獨立以後，巴貝多發展較早，而下風群島與牙買加發展較晚，尤其是東加勒比海七個小國，由於本身條件的限制，經濟都特別脆弱，它們必須要在政治上加強聯繫，從而七個小國自一九八一年建立東加勒比海國家組織和共同市場以來，就有一套自己的政治、經濟和安全等方面的整合政策。影響所及，加勒比海共同體的關稅政策一直未能統一；其中較大的國家如蓋亞那、千里達、巴貝多、牙買加及貝里斯等實行一種關稅，東加勒比海各小國實行一種關稅，而最小的蒙地色拉特又實行另一種關稅。這種經濟體制上的差異，使共同體的經濟整合工作增添了不少難題。

然而加勒比海共同體各成員國，為加強它們的經濟整合，在一九九〇年已決定於一九九三年建立單一市場，同時實行共同的對外關稅，取消成員國間的貿易壁壘。可是在一九九一年二月，加勒比海共同體在千里達首都西班牙港舉行高峰會議時，地區失業率已從一四%升到三二%、經濟成長繼續衰退、外債已增加到一百二十億美元，經濟、社會及毒品走私都日益惡化，除了各成員國在外債問題上一致同意與第三世界採取一致行動以外，對於共同體的經濟發展模式仍意見不一，特別是對於是否接受國際貨幣基金會的壓力，採取經濟緊縮措施引起更多分歧。④不僅這些問題困擾著各國政府，甚至有關如何排除地區自由貿易的障礙、富國如何對窮國提供援助，以及如何建立地區性的中央銀行、實行貨幣統一政策等，均不易解決。這

些問題不能解決，預定於一九九三年成立的單一市場就要延期。

在美國的「美洲企業發展計畫」衝擊下，已使拉美地區重新走向更廣大的經濟合作領域，而加勒比海共同體，無論是個體或集體的利益，亦都難以與北美鄰國分離；一方面是加勒比海各成員國的貿易是以美國為主，未來北美自由貿易區的建立，對它們的輸出將是一個負面的影響。美國貿易部門亦承認，北美自由貿易協定對於受到「加勒比海盆地振興計畫」優惠的國家不利。^⑦另一方面，面對世界經濟力量的重新組合，國際貿易結構逐漸改變，特別是世界性削減關稅和競相吸收外資，對於加勒比海共同體已產生威脅。由於加勒比海共同體市場太小，沒有力量在世界性的區域競爭中維護本身的利益，相反地，它必須要因應世界經濟整合潮流，接受北美經濟集團，比較符合本地區的利益。

美國的立場，在短期內是以墨西哥的自由貿易談判為優先。但是在後冷戰時期，加勒比海地區對美國仍是相當重要的，尤其是此一地區的經濟危機所引起大量移民湧入美國和日益氾濫的毒品走私，^⑧美國必須要和加勒比海國家建立長期而穩固的關係。美國可能提供新的動力；對加勒比海國家開放市場或提供援助，幫助這些國家增加就業機會，甚至可能在經濟自由化的條件下，將加勒比海共同體納入北美自由貿易區。

近二十年來，加勒比海國家大多是依靠國際間的援助，並利用地區資源建立其經濟政策。可是此一地區的政治領袖們，經常強調保護天然資源和維護自主性的國民經濟。因而他們處理經濟問題的方式，經常是在懼怕外資，而又擔心缺少外資的心理上搖擺不定。今天隨著蘇聯和東歐共黨政權的崩潰，社會主義的式微，他們已普遍承認古巴革命的道路是不能解決它們的經濟問題。當前加勒比海共同體大多數國家都承受著難以克服的外債重壓、生產衰退、輸出減少、預算赤字連年增加，迫使各國政府只有依靠增加稅收來維持。現在他們為了突破經濟困境、擴大經濟合作領域，正力求經濟改革，希望能建立以出口為導向的貿易、鼓勵私人企業、減少管制、並努力排除吸引外資的障礙。但一般而言，這些國家的經濟發展仍是不可捉摸的。^⑨當前加勒比海共同體最重要的發展目標，是在加強與哥倫比亞、委內瑞拉和墨西哥三國集團的合作關係，當然其未來發展亦深受該三國集團的影響。如果在該三國集團帶領下，使加勒比海共同體走向一個新的經濟合作領域，未來就很可能共同建立包括美國、加拿大、墨西哥、委內瑞拉、哥倫比亞、中美洲及加勒比海共同體在內的更廣大的美洲自由貿易區。

(民國八十一年二月廿六日脫稿)

^⑦ Le Monde, Oct. 15, 1991, p. 21.

^⑧ Jean Michel Caroit, *op. cit.*, p. 7.

^⑨ Alejandro Bendana, "Latin America after the Gulf War," *Alternatives*, Vol. 16, No. 3, 1991, pp. 345-351.