

2015年ラテンアメリカ政治の動向と地域統合の展望 － UNASURとCELACの現状と課題－

浦部 浩之

Trends of Latin American Politics in 2015 and Perspectives of Regional Integration: UNASUR and CELAC

URABE Hiroyuki

[Sumario]

Tendencias de la política latinoamericana en 2015 y perspectivas sobre la integración regional: UNASUR y CELAC

En América Latina se sucedieron diversos hechos y acontecimientos políticos en 2015: la normalización de las relaciones diplomáticas entre Cuba y EE.UU.; un avance drástico en diálogo de paz entre el gobierno de Colombia y el grupo guerrillero FARC; consecutivas derrotas de la izquierda en las elecciones en Argentina y Venezuela; desgaste de la estabilidad interna política de Brasil, etc. Viendo el cambio de equilibrio entre la derecha y la izquierda, surgen controversias sobre la prospectiva y el progreso de la integración regional que se lleva a cabo en el esquema de la UNASUR (Unión de Naciones Suramericanas) y la CELAC (Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños), puesto que hasta el presente se han materializado principalmente por la iniciativa de los países con gobiernos de izquierdas como Brasil, Venezuela y Argentina. Sin embargo, no se debe ignorar la realidad de que, independientemente de la tendencia ideológica de cada nación, los estados del “sur” comparten el interés y la voluntad de cooperar mutuamente para consolidar su posición política en el

escenario internacional y enfrentarse a la influencia hegemónica por parte de Norteamérica. Para cumplir este objetivo, es muy importante avanzar en el nivel de institucionalización, más allá de la etapa de foro político, y crear un mecanismo para solucionar las disputas entre los países miembros.

はじめに

西暦2015年は、ラテンアメリカの政治と国際関係が大きな転機を迎えていることを感じさせる年であったといえよう。54年間にわたり断絶していたキューバと米国の国交が回復されたこと、コロンビアの大統領と左翼ゲリラ最高幹部のトップ会談が初めて行われ、内戦終結への道筋がつけられたことは、地域の地政学的構図を大きく変える出来事であった。他方、アルゼンチンの大統領選挙で左派が敗れ14年ぶりの政権交替が起きたこと、ベネズエラの国会議員選挙で与党が大敗北を喫し15年ぶりに少数派に転落したことは、大統領弾劾の手続きが進みブラジルの政権が窮地に陥っていることと相俟って、左派が主役であったここ十数年間のラテンアメリカ政治の潮目が変わりつつあることを印象付けた。キューバと緊密な同盟関係を築き、コロンビアのゲリラとも連携¹していた反米左派の急先鋒であったベネズエラは、内政と外交の両面で大きな岐路に立たされている。

もっともこうした政治の変化がそのまま、米国や右派の威信回復につながると見るのはやや早計であろう。2015年4月にパナマで開催された第7回米州サミットは、キューバの初参加が実現した点で画期的であったが、その背景には前回サミット（第6回サミット：2012年4月）の段階で地域随一の親米国家であるコロンビアが「キューバなしのサミットは受け入れられない」と表明していたことに象徴されるとおり、ラテンアメリカ諸国の一致したキューバへの支持があったことを見落としてはならない。第7回サミットではまた、人権問題を理由として対ベネズエラ制裁を課す米国を批判する文言を最終宣言に盛り込む案がベネズエラから出されたが、米国とカナダ以外の全33カ国がこれに同調した。ラテンアメリカ諸国の間には、覇権の一方的な行使に連帯して立ち向か

1 ベネズエラは表向きにはコロンビアの左翼ゲリラとの関係を否定しているが、実際にはベネズエラの左派政権とコロンビア・ゲリラとの間に軍事的な支援を含めた協力関係があるとの見方は有力である。そうした点についてふれている文献としては、たとえば次がある。Hirst (2012)。

おうとする機運が強くあり、それは政治的スタンスの左右の違いを超えた広がりをもっているのである。

本稿ではこうしたことを念頭に、2015年に見られたラテンアメリカ政治・国際関係の動向を振り返るとともに、今日推し進められている「南米諸国連合」(UNASUR: Unión de Naciones Suramericanas) と「ラテンアメリカ・カリブ諸国共同体」(CELAC: Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños) という、米国の影響力を排除することを狙って創設された新しい「地域統合」²の現状と課題について分析していきたい。UNASURとCELACは、その形成にブラジルやベネズエラの左派政権が主導的な役割を担い、また、それら左派勢力の政治的結末の場として活用されてきた面もあるため、その将来像が左派の退潮という最近の政治動向と重ね合わせて否定的に捉えられることもある。ただこの二つの共同体はいずれも今日までに、政治・経済・社会・安全保障にわたる多面的な領域に活動の幅を広げてきた。コロンビアの和平プロセスの検証の任務を国連がCELACに与えようとしているのは³、新しい共同体の役割と存在意義がすでに国際的にも認知されていることの証左であろう。問題点は、地域の政治・国際関係の転換よりも、UNASURやCELACの制度化の水準がなかなか高まらず、また地域的な統合体として基幹的な役割の一つであるはずの国家間紛争を解決するメカニズムがいまだに確立されていないことにあるように思われる。以下に整理して述べていきたい。

1. 2015年のラテンアメリカ政治

(1) 米国とキューバの国交正常化

最初に、2015年のラテンアメリカの政治動向を振り返っておこう。

1961年1月の国交断絶から半世紀以上にわたり敵対関係にあった米国とキ

2 「地域統合」は多義的に用いられる概念である。狭義には貿易自由化や関税同盟を通じて市場を統合することを指すが、広義には政治や安全保障領域を含む意思決定メカニズムの制度的な統合までを含み、さらには、共通の利害や利益を共有する地理的に近接した国々が政治・経済・安全保障にわたる関係を公式・非公式に強化していく過程のことも含むこともある。本稿ではこのうちのもっとも広義の意味合いでの国家間連携の構築過程のことを「地域統合」と表現している。

3 Centro de Noticias de la ONU, 2016年1月25日付 (<http://www.un.org/spanish/News/story.asp?NewsID=34302#.V6a6lmb2cx> 2016年8月7日最終閲覧)

キューバが、2014年12月17日、電撃的に国交正常化交渉の開始を発表したことは、ラテンアメリカのみならず世界中を驚かせた。第1回目の交渉は2015年1月21日、キューバの首都のハバナで開催されるが、そこにいたるまでには約1年半の秘密交渉があったとされる。両者は4月の第7回米州サミットまでに国交を正常化することを目標としていたが、第3回交渉（3月16日）の段階でもキューバ側の重視するテロ支援国家の指定解除と在ワシントン利益代表部の銀行口座の凍結解除が妥結するにいたらず、その翌日にはキューバ共産党機関紙『グランマ』の1面で、フィデル・カストロ（Fidel Castro）前国家評議会議長が米国のことを「帝国主義」と批判することもあった⁴。しかし米州サミットでは、ラウル・カストロ（Raúl Castro）国家評議会議長とオバマ（Barack Obama）大統領による、キューバ革命前の1956年以来59年ぶりとなる首脳会談が実現した。そしてその3日後には、オバマ大統領から米議会に対し、1982年3月から続いていたキューバに対するテロ支援国家の指定を33年ぶりに解除することが通告された（この通告を議会が拒否しなかったため、同通告は45日後の5月29日に発効）。

こうした一連の経緯を経て7月1日、両国から54年ぶりとなる国交回復に合意したことが正式に発表された。7月20日にはロドリゲス（Bruno Rodríguez）キューバ外相がワシントンを、8月14日にはケリー（John Kerry）米国務長官がハバナを相互に訪問し（なお、現職の米国務長官のキューバ訪問は70年ぶり）、経済制裁の全面解除への手順や人権問題などを協議する二国間委員会が設置されることになり、9月18日には米国政府から、キューバへの渡航や投資などに関する経済制裁の一部緩和⁵も発表された。両国間にはいぜん人権や民主主義制度、キューバ島内にあるグァンタナモ米軍基地などをめぐる意見の対立もあるが、9月28日にオバマ大統領が国連総会の一般討論演説で「キューバの封じ込めを図った過去の米政府の政策は失敗だった」と言明したことに象徴されるとおり、二国間関係は大きな転換点を迎えたといえる。なお、本年

-
- 4 米国から制裁を課されているベネズエラのマドゥロ大統領に宛てた書簡のなかで米国を批判した。書簡の全文はGranma紙Web版で確認できる。<http://www.granma.cu/cuba/2015-03-17/mensaje-de-fidel-al-presidente-nicolas-maduro>（2016年8月2日最終閲覧）
- 5 米国とキューバを結ぶ旅客船の許可制による運航、インターネットサービスを提供する米国企業によるキューバでの拠点設立、現地企業との合弁会社の設立許可を得た米国人旅行者によるキューバでの銀行口座の開設などの承認や、キューバ人による送金制限の一部撤廃などがその内容である。

(2016年) 3月にはオバマ大統領による、現職の米国大統領として1928年以来88年ぶりとなるキューバ訪問が実現している。

(2) コロンビア和平プロセスの進展

コロンビアのサントス (Juan Manuel Santos) 大統領と国内最大の左翼ゲリラ組織「コロンビア革命軍」(FARC: Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia) のヒメネス (Timoleón Jiménez) 最高司令官が2015年9月23日、キューバのカストロ議長との立会いのもとで初めて顔を合わせ、和平合意締結のための最終協議に入ることを共同で発表したことも、地域の地政学的構図を大きく変える出来事であった。

1964年頃に始まったコロンビア内戦は、政府と左翼ゲリラ勢力の武力衝突に、麻薬取引による資金の流入や麻薬カルテルの暗躍も絡み、その犠牲者は22万人にも達するとみられている。政府の方針も対話を模索する融和路線とゲリラ殲滅を旨とする強硬路線の間で揺れ動き、内戦は膠着状態に陥っていた。ただ、2002年に就任したウリベ (Álvaro Uribe) 大統領が徹底したゲリラ掃討作戦を展開し、主要幹部を失ったFARCはかなり弱体化した。

こうした状況下で2010年に就任したのが現サントス大統領である。サントスはウリベ政権下で国防相を務め、対ゲリラ戦の指揮の先頭に立っており、大統領選でもウリベからの強力な支援を受けていた。ところがサントスは就任するや、ゲリラ側の武装放棄を条件にあげつつも、ゲリラとの対話路線に転じることを表明し、2012年11月、ノルウェーとキューバを仲介者としてFARCとの和平交渉を公式に開始した。ウリベ前大統領はこの方針転換に激怒し、2014年の大統領選挙では対抗馬を立てるが、和平実現を期待する国民はサントスに政権を託すことを選び⁶、交渉は継続されて2015年9月のトップ会談の開催にいたった。

なお、その後も実務交渉が続き、本年(2016年)6月には政府とFARCの間で停戦合意が交わされている。最終合意までには、合意内容の有効性を恒久的に担保するための国民投票の実施の方法、あるいは和平プロセスの検証方法な

6 決選投票の直前に第2のゲリラ勢力である国民解放軍 (ELN: Ejército de Liberación Nacional) との和平交渉の準備が整ったことを発表するなど、サントスが巧みな選挙戦術をとったことも大きい。なおELNとの和平交渉を開始することも、本年(2016年)3月に正式発表されている。

どをめぐる詰め調整が残されているが、和平交渉はいよいよ最終的な段階にある。

(3) 少数派に転落したベネズエラ左派勢力

キューバやコロンビアをめぐる地政学的環境が好転しつつあるのと対照的に、混迷を深めているのがベネズエラ政治である。ベネズエラは1999年2月のチャベス (Hugo Chávez) 政権の発足以来、反米左派の急先鋒としてラテンアメリカの左派政治の中心にあったが、国家統制型でばら撒きの経済政策が石油価格の低下とともに立ち行かなくなり、カリスマ的指導者であったチャベスを2013年3月に病気で失ってから、チャベス派と反チャベス派の対立は深刻さを増していた。同年4月に就任したマドゥロ (Nicolás Maduro) 大統領は反政府派に対して一貫して強権的な姿勢で臨んでおり、2014年2月に発生した大規模な反政府デモに参加したロペス (Leopoldo López) 大衆意志党党首らを逮捕・収監するなどの強硬な措置をとっている。

こうしたマドゥロ政権の対応を人権侵害に当たるものとして強く批判する米国は、2014年12月、政府の一部の要人に対して米国入国査証の保留や米国内資産の凍結などを課す制裁法を制定し、さらに2015年3月9日には、ベネズエラを米国の安全保障および対外政策上の脅威であるとする国家緊急事態を宣言して、大統領令で対ベネズエラ制裁法の適用対象者を拡大した。ただ、こうしたやり方での米側の圧力には周辺国の反発も強く、UNASURは3月14日、臨時外相会議を開催し、米国による対ベネズエラ制裁を「国家主権や内政不干渉の原則に対する脅威」として「拒絶」する決議を採択している。すでに述べたとおり、その翌月に開催された第7回米州サミットでは米国による対ベネズエラ制裁を批判する文言を最終宣言に盛り込む案が議論され、米国とカナダの反対で見送られたものの、多くのラテンアメリカ諸国はこの案に同調した。

マドゥロ大統領は、インフレの亢進や物資の不足は米国と結託した財界・保守派が仕かける経済戦争 (guerra económica) であるとの論理を展開している。しかし、2015年の年間インフレ率180.9%、経済成長率マイナス5.7% (2016年2月ベネズエラ中銀発表) といった指標に表れているとおりの経済の悪化に人々は不満を募らせており、2015年12月6日に実施された国会議員選挙では、

7 ベネズエラ選挙管理委員会Webページ参照。http://www.cne.gob.ve/resultado_asamblea2015/r/0/reg_000000.html 2016年8月4日最終閲覧

野党連合が全167議席中112議席を獲得して圧勝し⁷、15年以上にわたって議会の多数派を占めていたチャベス派は3分の1を割り込むわずか55議席の少数野党に一気に転落することとなった。現在、野党側は大統領罷免国民投票の実施を求める政治運動を展開しており、対立はさらに深まっている。

(4) アルゼンチンの政権交替とブラジルの政治混迷

2015年12月にはアルゼンチンでも、14年ぶりの政権交替で左派が政権の座を明け渡すという、ラテンアメリカにおける政治の流れの変化を印象付ける出来事があった。

アルゼンチンでは2001年12月の金融危機で政治経済が混乱状況に陥り、キルチネル (Néstor Kirchner) 政権 (2003年5月発足) とフェルナンデス (Cristina Fernández de Kirchner) 政権 (2007年12月発足) の3期12年間は、反ネオリベラリズム言説に基づく国家介入型の経済・社会政策が推し進められてきた。しかし、価格統制や農産品への輸出課徴金に関する政策などをめぐる財界や農業団体などの不満はくすぶり続け、国際市況での一次産品価格の低下にともなう輸出不振が国民生活にも打撃を与えるようになると、政府への支持率は徐々に低下していった。そうしたなかで行われた2015年の大統領選は、アルゼンチン史上初の決選投票 (11月) にもつれ込む激戦となり、中道右派政党の共和国提案 (PRO: Propuesta Republicana) に属するマクリ (Mauricio Macri) ブエノスアイレス市長が与党連合の擁立したシオリ (Daniel Scioli) ブエノスアイレス州知事に51.3%対48.7%の僅差ながらも勝利し⁸、2001年金融危機後から続いた14年間に及ぶ左派政権はついに退陣に追い込まれることとなった。

ベネズエラやアルゼンチンに加え、ブラジルでも左派政権が苦境に立たされている。ブラジルでは経済の低迷や汚職をめぐって2013年頃から反政府デモが頻発するようになり、2015年12月には政府会計の不正操作を直接的な理由としてルセフ (Dilma Rousseff) 大統領に対する弾劾手続きが始まった。今年 (2016年) 5月には上院が弾劾法廷の開廷を可決し、それによってルセフ大統領は職

8 なお、第1回投票 (10月) ではシオリ候補が37.1%を獲得し、34.2%を獲得したマクリ候補を上回っていた。選挙結果は、アルゼンチン選挙管理委員会Webページ参照。http://www.elecciones.gob.ar/admin/ckfinder/userfiles/files/P_V__DEFINITIVO%20x%20Distrito_GRALES_%202015 (2).pdf; http://www.elecciones.gob.ar/admin/ckfinder/userfiles/files/P_V__DEFINITIVO%20x%20Distrito_2da%20Vuelta%202015_WEB.pdf
2016年8月4日最終閲覧

務停止となっており、最終的に罷免に追い込まれる可能性が高い。

このほか、ボリビアにおいても本年3月、ラテンアメリカにおける急進左派の一角であるモラレス（Evo Morales）大統領の4選を可能にするための憲法改正案が国民投票で51.3%対48.7%の僅差ながらも否決され、モラレスは次の選挙での再選の道が絶たれた⁹。なお、2006年に大統領に就任したモラレスが大統領選挙や国民投票などの全国レベルの投票で敗れるのは初めてのことである。

2. ラテンアメリカの地域統合の現状

(1) 21世紀の新しい地域共同体

ラテンアメリカでは今日、地政学的な構図や左右の政治勢力の均衡が地域大で流動化している。このことはラテンアメリカの地域統合プロセスにいかなる影響を与えるのであろうか。

表1は、米州における地域統合やサブ地域統合である。その詳細については浦部（2014）にまとめたとおりであるが、一言でいえば、米国が推し進めていたネオリベラリズムへの懐疑が広がった西暦2000年頃を境にラテンアメリカ政治の左傾化が進み、それによって対米自立的な地域協力の枠組みを構築しようとする動きが強まった。表1に示した「21世紀の地域統合」のうちの太平洋同盟（Alianza del Pacífico）以外のすべてがそれに当たり、また1995年発足の南米南部共同市場（MERCOSUR: Mercado Común del Sur）も左派政権諸国による政治的連帯の役割を強めてきている。

2008年に発足した南米諸国連合（UNASUR）（南米大陸にある全12カ国で構成）（表2参照）と2011年に発足したラテンアメリカ・カリブ諸国共同体（CELAC）（米国とカナダ以外の米州の全33カ国で構成）（表3参照）はとくに、米国を意図的に排除している点、大陸的規模での広がりをもつ点、そして域内のすべての国が例外なく加盟している点で、歴史的に見ても画期的である。これらの共同体の形成プロセスが進展するにつれ、米国の強い影響力の下にある米州機構（OAS: Organization of American States）（1948年設立）の重要性は、後述するとおり明らかに弱まっていった。

しかし他方で、地域全体を包摂する統合の将来像に対しては懐疑論が根強い

9 ボリビア選挙管理委員会Webページ参照。http://yoparticipo.oep.org.bo/files/ResultadosSeparata.pdf 2016年8月4日最終閲覧

表1 20世紀の地域統合と21世紀の地域統合

20世紀の地域統合（地域共同体）	創設年
米州機構（OAS/OEA）	1948年
中米機構（ODECA）	1951年
⇒中米共同市場（MCCA）	1960年
⇒中米統合機構（SICA）	1991年
ラテンアメリカ自由貿易連合（LAFTA）	1960年
⇒ラテンアメリカ統合連合（ALADI）	1981年（署名は1980年）
アンデス・グループ	1969年
⇒アンデス共同体（CAN）	1996年
カリブ自由貿易連盟（CARIFTA）	1965年
⇒カリブ共同体（CARICOM）	1973年
北米自由貿易協定（NAFTA）	1994年（署名は1992年）
南米南部共同市場（MERCOSUR）	1995年（署名は1991年）
21世紀の地域統合（地域共同体）	創設年
米州ポリバル代替同盟（ALBA）	2004年
ベトロカリベ（PETROCARIBE）	2005年
南米諸国共同体（CSN）	2005年
⇒南米諸国連合（UNASUR）	2008年
ラテンアメリカ・カリブ首脳会議	2008年
⇒ラテンアメリカ・カリブ諸国共同体（CELAC）	2011年
太平洋同盟	2012年

(出所：筆者作成)

表2 南米諸国連合（UNASUR）の歩み

◆加盟国：	南米大陸の12カ国（スペイン語圏9カ国、ブラジル、ガイアナ、スリナム）
◆設立の経緯：	
2000年8月	南米首脳会議の開催
2003年	南米インフラ統合計画（IIRSA）の策定
2005年9月	南米諸国共同体（CSN）の設立
2008年5月	南米諸国連合（UNASUR）設立条約の署名
2011年3月	設立条約発効

(出所：筆者作成)

表3 CELACの歩み

◆加盟国：	ラテンアメリカ・カリブの全33カ国（米国、カナダを除く米州諸国）
◆設立の経緯：	
2008年12月	第1回ラテンアメリカ・カリブ首脳会議
2010年2月	CELAC設立決定（第2回首脳会議）
2011年12月	CELAC設立宣言（第3回首脳会議）
2013年1月	第1回CELAC首脳会議 設立の形態：リオ・グループの発展的解消

(出所：筆者作成)

のも事実である。その根拠としてとくに取り沙汰されるのは、地域統合の一つの重要な基軸である経済統合をめぐり、域内諸国のスタンスの違いが露わになっていることである。つまり、アルゼンチン、ブラジル、ウルグアイ、パラグアイの4カ国の関税同盟として発足したMERCOSURは、米国との協調路線を強めるアンデス共同体（CAN: Comunidad Andina）を不満としてこれを脱退したベネズエラを新規加盟国に迎えた2006年頃より、左派政権諸国による政治的連帯のフォーラムとしての性格を色濃く打ち出すようになっていった¹⁰。これに対し、自由貿易志向の強いメキシコ、コロンビア、ペルー、チリの4カ国は2012年6月に太平洋同盟を立ち上げ、通商や投資の分野での協調を深めようとしている（表4参照）。太平洋同盟では発足から3年を経たずして域内の貿易品目の即時撤廃を定める「追加議定書」¹¹が採択され（2014年2月。なお、発効は2016年5月）、またこれに並行して各国の首都にある証券取引所の機能を統合したラテンアメリカ統合証券市場（MILA: Mercado Integrado Latinoamericano）も創設されており、4カ国による協力の進展には目覚ましいものがある。

-
- 10 なお、ベネズエラがCANを脱退してMERCOSURに加盟した背景には、2005年11月にアルゼンチンのマルデルプラタで開催された第4回米州サミットの場で、米国が推進してきた米州自由貿易地域（FTAA: Free Trade Area of the Americas）構想がMERCOSUR諸国やベネズエラの反対で妥結に至らず、米国がその後、コロンビアやペルーとの二国間自由貿易協定を締結する路線に舵を切っていったことが背景にある。
- 11 Alianza del Pacífico, “Protocolo Adicional al Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico,” Cartagena, 10 de febrero de 2010. (<https://alianzapacifico.net/?wpdmdl=1327> 2016年8月4日最終閲覧)

表4 太平洋同盟の歩み

◆加盟国：	メキシコ、コロンビア、ペルー、チリ
◆設立の経緯：	
2011年4月	設立合意（ガルシア・ペルー大統領の提唱）
2011年5月	ラテンアメリカ統合証券市場（MILA）発足 コロンビア、ペルー、チリの証券取引所の統合
2012年6月	太平洋同盟発足（「枠組み協定」署名）
2014年2月	「追加議定書」署名 域内の貿易品目92%の即時撤廃
2014年6月	MILAにメキシコの証券取引所が参加
2016年5月	「追加議定書」発効

(出所：筆者作成)

(2) 地域統合に働く遠心力と求心力¹²

MERCOSURと太平洋同盟の経済政策をめぐるスタンスの開きは大きく、統合に向けた各国の思いもけっして一枚岩とはいえない。これに地域の地政学的構図の変化や左派の退潮といった2015年以降の新たな政治動向も絡んで、現在の地域統合プロセスはやや錯綜しており、その評価は現地の研究者の間でも分かれている。それらを筆者なりにまとめると¹³、悲観論者は、統合に向けた理念や政策が分裂気味であること、UNASURやCELACの制度化の水準が低く、意思決定メカニズムが曖昧であること、国家間フォーラムとしての域を出ず、機構としての固有のアジェンダを欠くこと、これまで統合を率いてきたブラジルが内政問題に足を引っ張られ、外交的主導力を削がれていること、UNASURの予算が慢性的に不足しているうえ、拠出金が特定の国々に依存していること、事務総長の権限が弱いことなどを指摘する。他方で肯定論者は、UNASURが後述のとおり域内問題を自ら解決する経験を積み重ねてきていること、活動の領域が政治・経済・社会・安全保障にわたって着実に広がりつつあること、地域の政治的意思を集団で表明するとの重要な役割を確立している

12 本節、および3章と4章は、浦部（2015）の内容の一部を骨子とし、それに加筆修正を施したものである。

13 本稿末尾の付記にも記載のとおり、筆者は2015年3月から2016年3月まで、エクアドルのキトで在外研究をする機会に恵まれた。ここに記す専門家の見解は、在外研究に行った現地での専門家との交流や、様々な国際学会、セミナーへの参加などを通じて得られたことにも基づいている。

ことなどを強調する。

UNASURとCELACには様々な課題もあるが、それでも地域的利益に関する政治的求心力と対外的発言力を過去にないほど高めているのは間違いない。そのことは、アルゼンチンと英国の間にあるマルビナス（フォークランド）諸島の領有問題に関し、CELACが、加盟国として英国女王を国家元首とするカリブの9カ国を含んでいるにもかかわらず、2014年開催の第2回CELAC首脳会議で採択された「首脳宣言」¹⁴などを通じてアルゼンチンへの支持を公に表明していることに象徴的に表れている。また、2013年1月には第1回CELAC=EU（欧州連合）首脳会議がチリのサンティアゴで、2015年1月には第1回中国=CELACフォーラムが北京で開催されるなど、域外国との対話のフォーラムが定例化されている¹⁵。そして冒頭にもふれたとおり、国連はコロンビアの和平プロセスの検証の任務をCELACに付与しようとしている。CELACは国際社会において一定のプレゼンスを確立しつつあるといえる。



写真1 2014年12月に落成したエクアドル・キト近郊にあるUNASUR事務局（2016年2月、筆者撮影）

3. 地域統合のどこに注目すべきか？

(1) 深化する非経済領域の協力

ラテンアメリカにおける今日の地域統合をみるうえで、少なくとも次の二つ

-
- 14 CELAC, “Declaración de la II Cumbre de la CELAC,” La Habana, 28 y 29 de enero de 2014. (http://walk.sela.org/attach/258/EDOCS/SRed/2014/01/T023600005618-0-Declaracion_Final_de_la_II_Cumbre_de_la_CELAC.pdf 2016年8月4日最終閲覧)
- 15 このほか2014年7月にBRICS首脳会議がブラジルで開催された際には、BRICS=UNASUR首脳会議とBRICS=CELAC首脳会議も合わせて開催されている。

の点に十分な注意を払わなければ、その評価や将来展望を見誤る危険があるように思われる。その一つは、経済統合だけに焦点を当てる狭い視野で今日の統合プロセスを見るべきではないということである。

たしかに通商や投資をめぐる太平洋同盟とMERCOSURの政策的スタンスの差は大きく、この点だけに注目すればラテンアメリカ全体を包摂する統合の可能性に懐疑的になるのも無理はない。「UNASUR設立条約」(2008年5月)¹⁶にはその前文に、「MERCOSUR、アンデス共同体、チリ、ガイアナ、スリナムによって進められてきた統合の成果・進捗を収斂させるかたちで南米統合を達成」するとの目標が掲げられている。実際、ベネズエラのチャベス政権も、発足当初は「国家経済社会計画2001-2007」(2001年9月)¹⁷と題する政策綱領に「まずベネズエラによるMERCOSURへの準加盟、およびMERCOSURとアンデス共同体の統合を進め、ラテンアメリカ諸国の間で事前に合意を形成し、そのうえで(米国との) FTAA交渉に臨む」との方針を掲げており、2000ゼロ年代の前半は、南米大陸で経済統合を実現してそれを礎に米国と向き合うとの戦略に南米諸国全体が一致していた。しかし今ではベネズエラがアンデス共同体と決別するかたちでMERCOSURに加盟し、他方で太平洋同盟諸国は独自の道を歩んでおり、「UNASUR設立条約」に描かれていた「サブ地域統合の融合による経済圏の形成」という当初の青写真は、完全に過去のものとなっている。

しかし、今日の統合プロセスで目標とされているのは、政治、安全保障、社会、文化などの広範な分野での政策上の連携や協力であって、経済はあくまで全体の一部にすぎないことによく注意しておくべきである。実際、UNASURはその設立とともに専門分野の理事会を設置し、その活動の幅を広げてきている。2012年8月の時点で8つあった理事会の数(浦部 2013: 27)は、現在では表5のとおり12に増えている。また、首脳会議や理事会などで取り扱われる政策課題も表6のとおり、年を追うごとに拡大してきた。こうした傾向は表7のとおり、CELACにおいても認めることができる。

16 UNASUR, “Tratado constitutivo de UNASUR,” 23 de mayo de 2008, entrada en vigor en 11 de marzo de 2011. (<http://www.unasursg.org/images/descargas/DOCUMENTOS%20CONSTITUTIVOS%20DE%20UNASUR/Tratado-UNASUR-solo.pdf> 2015年9月22日最終閲覧)

17 República Bolivariana de Venezuela, “Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2007,” Septiembre de 2001. (<http://www.mppeuct.gob.ve/sites/default/files/descargables/proyecto-nacional-simon-bolivar.pdf> 2015年1月25日最終閲覧)

表5 UNASUR理事会

① 南米エネルギー理事会
② 南米防衛理事会 (CDS)
③ 南米保健理事会 (CSS)
④ 南米社会開発理事会 (CDSS)
⑤ 南米インフラ・企画理事会 (COSIPLAN)
⑥ 南米麻薬・地球問題理事会
⑦ 南米経済・財政理事会
⑧ UNASUR選挙理事会
⑨ 南米教育理事会
⑩ 南米文化理事会
⑪ 南米科学・技術・イノベーション理事会
⑫ 南米市民安全・司法・越境組織犯罪対策調整理事会

(出所：筆者作成)

表6 UNASURのアジェンダ

	2008年	2009年	2010年	2011年	2012年	2013年
保健	○	○	○	○	○	○
防衛	○	○	○	○	○	○
エネルギー	○	○	○	○	○	○
社会的不平等		○	○	○	○	○
インフラ		○	○	○	○	○
麻薬		○	○	○	○	
経済/財政			○	○	○	
民主主義/選挙		○	○	○	○	○
教育			○	○	○	○
文化			○	○	○	○
科学/技術			○	○	○	
移民			○		○	○
警察/司法					○	○
飢餓/食糧安全保障				○	○	
人権				○	○	○
自然災害					○	○
連帯経済					○	
貿易					○	○
コミュニケーション					○	
観光						○
内政問題 (ハイチ、パラグアイ、エクアドル、ボリビア、マルビナス諸島)			○	○	○	○

注：首脳会議や理事会で採択された宣言、合意、議定書、理事会決議などをとりまとめ

(出所) Dri (2015) p.16.

表7 CELACのアジェンダ

	2010年	2011年	2013年	2014年
エネルギー	○	○		
移民	○	○		○
気候変動	○	○		○
人道支援	○	○	○	
麻薬		○		○
防衛		○		○
民主主義		○		
飢餓/食糧安全保障		○	○	○
社会的不平等		○		
テロ			○	○
文化			○	○
武器取引（密輸）				○
ジェンダー				○
先住民の権利				○
小農民の権利				○
公衆衛生				○
自然災害				○
漁業				○
人種問題				○
国際関係				○
内政問題（キューバ、グア アテマラ、エクアドル、パ ラグアイ、マルビナス諸島）	○	○	○	○

注：首脳レベルで採択された宣言などで言及されているイシューをとりまとめ

（出所）Dri (2015) p.15.

とりわけUNASURがその発足直後より、加盟国で発生した危機的事態のいくつかに迅速かつ効果的に対処し、大きな成果を残してきたことは重要である。その最初の事例となった2008年9月のボリビア・バンド危機は、次のような展開をたどった。すなわち、自治政府樹立宣言を出すなどの過激な行動に走っていたボリビアの反政府勢力がバンド県で政府支持派の農民などを襲撃・虐殺し、騒乱状態となったとき、UNASURは直ちに緊急首脳会議を招集し（チリ・サンティアゴ）、反政府運動を国家分裂の企てとして強く非難するとともにモラレス政権を全面的に支持する姿勢を示すことで、混乱を収束に向かわせた。この事例は南米各国の首脳が紛争の予防・解決のメカニズムとして米州機構では

なくUNASURを利用しようとしており、またその能力もあることを示すものであった (Serbin 2009: 153) といえる。

こうした対応はその後にも成功裏に繰り返されている。エクアドルにおいて2010年9月、公務員改革に反対する警察官の抗議行動が昂じてコレア (Rafael Correa) 大統領が軟禁される事件が発生した際にも、UNASURは直ちに臨時首脳会議を開催して (アルゼンチン・ブエノスアイレス)、コレア大統領への強力な連帯を表明することで事態を鎮静化させている。2013年4月、チャベス大統領の死去にともなう行われた大統領選の結果の認否をめぐり、ベネズエラ国内が紛糾したときにも、UNASURは臨時首脳会議を開き (ペルー・リマ)、マドゥロ候補の当選を加盟国全体が一致して承認するとの宣言を发出することで混乱の拡大を防いだ。

政策的な分裂が囁かれる経済に関しても、地域の分断を回避しようとの機運は存在している。2014年6月に開催された第6回太平洋同盟首脳会議 (メキシコ・プンタミタ) では、太平洋同盟とMERCOSURの連携が議論され、首脳宣言 (「プンタミタ宣言」¹⁸) には両者の対話を目的とする会議を開くとの方針が盛り込まれた。これを受けて同年11月にチリのピニャデルマルで開催された「地域統合の対話：太平洋同盟とMERCOSUR」 (Diálogo de integración regional: Alianza del Pacífico y Mercosur) と題する閣僚 (外相・通商相) ・有識者のセミナーでは、開催国チリのバチェレ (Michelle Bachelet) 大統領が、両機構が対立ブロックであるとの偏見を取り除き、関税面での統合は現実的でなくとも人の移動や保健衛生、通商の活性化、インフラ整備などの分野での協力を進めていくべきと訴えている。また2015年8月にはキトで、UNASUR、米州ボリバル代替同盟 (ALBA: Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América)、太平洋同盟、アンデス共同体、MERCOSUR、ラテンアメリカ統合連合 (ALADI: Asociación Latinoamericana de Integración) の代表者が集まるサブ地域統合の収斂に関するハイレベル会合も開催されている¹⁹。

18 Alianza del Pacífico, “Declaración de Punta Mita,” 20 de junio de 2014. (<http://alianzapacifico.net/declaracion-de-punta-mita/> 2015年6月7日最終閲覧)

19 UNASUR blog de Prensa, 2015年8月25日付 (<http://www.unasursg.org/es/node/404> 2015年9月6日最終閲覧)

(2) 地域統合と国家主権

ラテンアメリカの統合プロセスを見るうえで注意すべきと思われることのう一つは、欧州の理論や経験則を基準に統合の進捗度を測ってはならないということである。

今日の南米統合プロセスは、2000年8月にブラジルの主導で南米首脳会議が開催されたことから始まっている。この首脳会議は2002年7月と2004年11月にも開催され、その成果としてまず「南米諸国共同体」(CSN: Comunidad Sudamericana de Naciones)が結成された。そしてCSNの首脳会議も2005年9月と2006年12月の2回にわたって開催され、それが2008年5月のUNASUR設立へと発展していった。CSNからUNASUR、すなわち「共同体」から「連合」へと発展する名称の変遷は、あたかも欧州共同体(EC)から欧州連合(EU)へと移行した欧州の経験を引き写しているかのようでもある。また防衛問題を取り扱う地域史上初めての多国間枠組みである南米防衛理事会(CDS: Consejo de Defensa Suramericano)がUNASURの発足とともに設置され、統合の領域が安全保障にまで拡大されたことにも、欧州においてECからEUに移行した際に「共通外交・安全保障政策」の枠組みが創設されたこととの相似性がある。

しかしながら、ラテンアメリカと欧州の統合プロセスでは、国家主権と地域機構の関係が本質的に異なることに十分に注意しなければならない。今日のラテンアメリカにおける統合プロセスの底流には、Riveraの言葉を借りれば、「自由化の力学が経済・政治・社会にわたる様々な側面に強く働いて国家の役割が縮小するなか、それを回復して(市民の)『よき生活』(Buen Vivir)を実現」するとともに、「米国による覇権的利益の追求に異議を申し立て、地域全体で共有されるアイデンティティを礎とする多国間主義に基づいた地域秩序を構築する」との大きな目標がある(Rivera 2014: 2)。つまり、ラテンアメリカ諸国はグローバル秩序の作用や大国からの干渉に対する国家としての抵抗力を連帯して高めようとしているのであって、統合の理念や目標として「超国家的」(supranacional)な機構を創設することはまったく想定されていない。欧州のような主権制限型の統合はむしろ、ラテンアメリカの国々にとっては「主権への脅威」とすら映るのである。

4. UNASURとCELACの限界

(1) 国家間紛争への対応能力

上に述べてきたとおり、ラテンアメリカの統合プロセスは、国家主権が前面に出る性格を有している。しかしそのことは、この統合プロセスの弱点や限界と表裏一体でもある。つまり、ボリビアやエクアドルやベネズエラで発生した危機状況にUNASURが迅速かつ効果的に対処したことはすでに述べたとおりであるが、これらの問題はいずれも内政の危機であった。各国首脳は、選挙で選ばれた正統な政府であることを根拠に、UNASURを通じて政権を相互に支え合うことには共通の利益がある。

ところが国家間の紛争に関しては、UNASURはそれを解決するメカニズムを公式にも非公式にも確立していない。UNASUR発足の5ヵ月前の2008年3月、FARC掃討作戦を展開するコロンビアの政府軍が国境地帯エクアドル側のアンゴストゥラを侵犯し、これに反発するエクアドルがコロンビアと断交するという事態にいたったことがあった。この問題は1週間後に開催されたりオ・グループ首脳会議の場でエクアドルのコレア大統領とコロンビアのウリベ大統領が握手をすることでその緊張の緩和が図られたが、コレア大統領が対話の姿勢に転じるには、2009年8月開催のUNASUR特別首脳会議（アルゼンチン・バリロチェ）の直前に、ウリベ大統領がアンゴストゥラ爆撃を陳謝するまで待たなければならなかった。なお、両国の外交関係が正常化されたのは同年11月のことである。一連の紛争解決の糸口が、米州機構ではなくラテンアメリカ諸国間の対話の枠組みで探られたという点には新しい機運を認めることもできるが、紛争それ自体の解決には長い時間を要している。

2009年に発生したコロンビアにおける米軍基地設置をめぐる外交危機に際しても、UNASURは中途半端な役割しか果たせなかった。上にふれた2009年8月のバリロチェでのUNASUR特別首脳会議は、この基地問題を協議するために召集されたものである。この問題は、エクアドルのコレア政権が憲法改正を通じて外国軍の国内基地駐留を禁じ（2008年10月）、米軍がエクアドルから撤退を余儀なくされたことに始まった（撤退期限は2009年11月）。米国はこの事態に対処するために2009年8月、コロンビアから同国内にある7つの基地を米軍が使用することで同意を取り付ける。しかしチャベス大統領はこれをベネズエラへの軍事的な牽制と捉えて猛反発し、関係国間の緊張が急速に高まることとなったのである。UNASUR諸国はこの首脳会議で問題の収束を試みたものの、議論は平行線をたどり、「南米に駐留する外国軍は南米諸国の主権に脅威

を与えるものであってはならない」との、米国を名指ししない「宣言」²⁰を採択するにとどまった。

(2) 地域統合と市民社会

もう一点、国家主権が強調されるUNASURが陥りかねない問題として指摘できるのは、市民社会との軋轢である。ネオリベリズムの是正というUNASURの出発的性格を反映し、その設立条約には次のとおり、「市民の参加」が多岐にわたって掲げられている。すなわち、前文では基本原則の一つとして「市民参加と多元性」(participación ciudadana y pluralismo)が謳われ、第2条には「社会的包摂と市民参加を達成すること」がUNASURの目的の一つとして掲げられ、個別的目的を列記する第3条ではそのp項に「UNASURと様々な社会アクターとの相互作用と対話のメカニズムを通じた市民参加」が掲げられ、首脳・外相審議会の目的を列記する第9条ではそのg項に「市民参加を支援する対話の空間の推進」が掲げられている。そして第18条はその全体が「市民参加」に関する条文となっており、「南米の統合と連合のプロセスにおいて市民の全面的な参加を促す」と述べられ、それを「広範で、民主主義的で、透明で、多元的で、多様で、自立的な対話と相互作用を通じて」行うことなどが明記されている。

ところが近年、UNASURの「南米インフラ・企画理事会」(COSIPLAN: Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento)が所管する「南米インフラ統合計画」(IIRSA: Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional en Sudamérica)が、市民の声を無視しているとの批判にさらされることが増えてきた(Gonzalo: 2014)。IIRSAとは、2000年8月に南米諸国首脳会議が開催された際のもっとも重要な議題の一つであった南米のインフラ統合、すなわち道路網や電気通信網の整備などを進める大規模な総合開発計画である。この計画は「米州開発銀行」(IDB: Inter-American Development Bank)と「CAFラテンアメリカ開発銀行」(CAF: CAF-Banco de Desarrollo de América Latina)が作成した案を土台としていた。それは開発理念としてはネオリベリズムと表裏一体ともいえるものであったが、UNASURの発足により2003年

20 UNASUR "Declaración conjunta de Reunión Extraordinaria del Consejo de jefes y jefas de Estado de la Unión de Naciones Suramericanas," 28 de agosto de 2009. (<http://www.comunidadandina.org/unasur/28-8-09bariloche.htm> 2012年7月12日最終閲覧)

に始まっていたIIRSAも、その管轄事項に編入されたとの経緯がある。そしてこのIIRSAに基づくインフラ整備プロジェクトが、生態系を破壊し住民の生活や健康に被害を及ぼしているとして社会紛争に発展する事態が各地で起きているのである。それに加え、IIRSAの枠組みで整備された大陸横断道路の経済的効果がアジア向けの一次産品輸出の拡大に限られ、域内貿易の拡大や地場の経済の活性化にほとんど寄与していないとの批判もあり、論争に拍車をかけている。

近年、インフラ開発や資源開発をめぐり、先住民団体や市民団体が政府への激しい抗議活動を行い、深刻な社会紛争にいたっている事例がラテンアメリカでは増えている。たとえばエクアドルのコレア政権も、左派政権としてその支持基盤を大衆層におきながら、開発問題をめぐって市民社会との軋轢を生んでおり、国内最大の先住民団体であるエクアドル先住民連合（CONAIE: Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador）は反政府の対場をとる主要団体の一つに転じている。こうした対立関係がUNASURとラテンアメリカ各国の市民社会の間でも昂じていく可能性は否定できず、その行方を注視していく必要がある²¹。

5. 2015年：地域統合は新しい局面に入るのか？

(1) 2015年のベネズエラ・コロンビア国境封鎖問題

2015年8月、ベネズエラがコロンビアとの国境を一方的に閉鎖し、大きな外交問題に発展した。UNASURやCELACの仲介努力で事態の打開が図られたものの、10ヵ月以上を経た今でも根本的な解決にはいたっておらず、UNASURとCELACの真価が試されている。

問題の発端は、8月19日、ベネズエラの警察軍が国境の町サンアントニオでコロンビアへの密輸品を保管している疑いのあった倉庫を立ち入り調査しようとした際、武装団体の襲撃を受け警察軍側に負傷者が出たことにあった。マドゥロ大統領はコロンビアからの武装団体の流入と密輸を問題視し、国境を無期限に閉鎖するとともに、国境一帯に非常事態を宣言したのである。その後の大規模な捜査活動では大量の密輸品や銃火器が押収され、また多くの不法滞在者がコロンビアに強制送還されることとなった。ただ、ベネズエラからの出国

21 なお、エクアドル政府が進める開発プロジェクトに対するCONAIEによる批判は、CONAIEのウェブサイトでも確認できる。<http://conaie.org/>

を余儀なくされた数千人規模の送還者や自主的帰国者のなかには財産の喪失や家族の離散などの問題に直面した人も多く、これを人権侵害と批判する国際世論も高まっている²²。なお、国境閉鎖の表向きの理由は治安維持にあるものの、真の狙いは、ベネズエラ政府の補助金で安価に抑えられているガソリンや食料がコロンビアに流れ、ベネズエラ国内の品不足に拍車がかかっているのを防ぐことにあるとも見られている²³。これに加え、ベネズエラの野党側からは、政権側が非常事態宣言を出すことで政治規制を強め、2015年12月予定の国会議員選の選挙運動を妨害しようとしているとの批判の声も上がった。

非難の応酬を繰り返し、両国大使の召還（8月27日）にまでいたったこの問題を懸念する域内諸国は、UNASURとCELACを軸とする対話の仲介を試みた。すなわち、まず9月12日、2015年度のUNASUR議長国であるエクアドルのパティニョ（Ricardo Patiño）外相とCELAC議長国であるウルグアイのニン=ノボア（Rodolfo Nin Novoa）外相の立会いのもと、ロドリゲス（Delcy Rodríguez）ベネズエラ外相とオルギン（María Ángela Holguín）コロンビア外相の協議がエクアドルのキトで行われた。そしてそれをふまえ同月21日、コレア・エクアドル大統領、バスケス（Tabaré Vázquez）ウルグアイ大統領の立会いのもと、サントス大統領とマドゥロ大統領がキトで会談し、次の7項目について合意を交わした。すなわち、①本国に召還している両国大使の即時帰還、②国境の状況の段階的の正常化、③両国の経済・政治・社会モデルの調和的共存、④国境地域で発生した事実関係の共同調査、⑤次回の二国間関係閣僚会議のカラカスでの開催、⑥UNASUR議長国エクアドルとCELAC議長国ウルグアイによる仲介の継続、⑦二国間対話の強化²⁴である。

この問題にはアルマグロ（Luis Almagro）米州機構事務総長もサントス大統領との会談に乗り出し、米州機構として紛争解決に取り組む意欲を示した。しかし、これを協議するための米州機構外相会合の開催を求めるコロンビアの提案は、ベネズエラなどの左派政権諸国の反対で否決されている（8月31日）²⁵。一連の経緯からは、UNASURとCELACが今日のところ、国家間紛争の解決を

22 たとえば米州人権委員会からは批判声明が出された。

23 密輸はかねてから問題視されており、マドゥロ政権は2014年8月にも国境の夜間閉鎖と基礎食料品や基礎衛生用品などの禁輸措置をとったことがあった。

24 Telesur局Web版、2015年9月22日付（<http://www.telesurtv.net/news/En-claves-7-acuerdos-para-la-paz-en-la-frontera-colombo-venezolana-20150922-0009.html>）2015年9月22日最終閲覧）

仲立ちするもっともプラグマティックな枠組みとなっていることが読み取れる。ただし、それはあくまで対話の場を創出するにとどまっており、国境閉鎖の解除に導くような有効な調停のメカニズムは何もなく、コンセンサス主義を原則とするUNASURとCELACの限界をあらためて示している。

(2) ベネズエラ・ガイアナ国境問題

2015年中に過熱した国家間対立のもう一つは、ベネズエラとガイアナの間にあるエセキボ係争地域の領海問題である。この問題は19世紀にまでさかのぼる歴史的懸案で、近年は国連を仲介者とする枠組みのもとでの対話が進められていた。

対立過熱の引き金となったのは、2015年3月、ベネズエラがエセキボ地域の国境を定める1899年国際仲裁裁判所の裁定は無効であるとするプレスリリースを発出したことにある。背景には、係争地域においてガイアナ政府から採掘権を与えられていた米系の石油会社が原油採掘装置の搬入を進めていることへの反発があった。

ガイアナは、この領海問題は1899年の裁定で解決済みとの立場にあり（なお、当時の当事者はベネズエラと、現ガイアナを領有していた英国）、カリブ共同体（CARICOM: Caribbean Community）も同月、ガイアナの見解を支持するコミュニケを発出した²⁶。しかしベネズエラは態度を硬化させ、5月、大統領令第1787号を発出して係争地域を軍による戦略的防衛区域に指定する。対するガイアナはまず6月、これを国際法違反であるとする声明を発出し、7月にはバルバドスで開催された第36回CARICOM首脳会議において、グレンジャー（David Granger）ガイアナ大統領が同国への連帯を呼びかけた。CARICOM諸国はこれを受けて、ベネズエラとの良好な関係に留意するとしつつ、大統領令第1787号がガイアナの平和に悪い影響を与えることを懸念するとの文言を首脳会議の最終コミュニケ²⁷に盛り込んだ。しかしベネズエラはその2日後、大

25 El Tiempo紙電子版, 2015年8月31日付 (<http://www.eltiempo.com/mundo/ee-uu-y-canada/crisis-con-venezuela-oea-no-respalda-reunion-de-cancilleres/16319717> 2016年8月19日最終閲覧)

26 コミュニケの全文は次を参照。CARICOM, “Guyana/Venezuela Controversy.” (<http://www.caricom.org/guyana-venezuela-border-dispute> 2016年8月4日最終閲覧)

27 CARICOM, “36th-CHOGM-Communique.” (<http://today.caricom.org/2015/07/05/communique/> 2016年8月4日最終閲覧)

統領令第1859号を発出し、先の大統領令第1787号は廃止し、既存の国境に関する条約や合意を遵守するとしつつも、海洋・島嶼部統合防衛区域（ZODIMAIN: Zonas de Defensa Integral Marítimas e Insulares）と称する区域を新たに設け²⁸、それと同時に対ガイアナ関係を見直すとして駐ガイアナ大使を召還する措置をとっている。

（3）ドミニカ共和国におけるハイチ系住民問題

カリブ地域において2015年に焦点の当たったもう一つの国際問題は、ドミニカ共和国におけるハイチ系住民問題である。

ドミニカ共和国ではイスパニョーラ島を東西に分け合う隣国のハイチから歴史的に多くのハイチ人が流入しており、近年は両国間の経済格差やハイチの恒常的な政情不安、そして2010年ハイチ大地震の影響もあって、ハイチ系人口の拡大が大きな社会問題となっていた。そうしたなか、ドミニカ共和国の憲法裁判所が2013年9月、身分証明書を所持していない外国人移民（そのほとんどはハイチ移民）の子孫数千人から、過去にさかのぼってドミニカ国籍を剥奪するとの判決を下し²⁹、大きな反響を呼んだ。国内外に広がる反発の世論を憂慮したメディナ（Danilo Medina）大統領は2014年5月、違法移民正常化計画として法律第169-4号（「不正常的な市民登録を行った国内出生者と帰化に関する特別措置法」）³⁰を制定し、対象者が市民登録局で必要な申請を行えば、まず居住許可を取得し、続いて市民権を取得するとの措置を講じた。その申請の期限が2015年6月17日となっていたため、この問題に焦点が当たったのである。

ドミニカ共和国はこの措置により34万人以上が市民登録局で申請手続きをとるとの成果があったとしている³¹。しかし、非合法に滞在しているハイチ人に

28 La Razón紙Web版、2015年7月7日付（<http://www.larazon.net/2015/07/07/esto-fue-lo-que-cambio-el-decreto-1859-sobre-las-zodimain/> 2016年8月4日最終閲覧）なお、大統領令第1787号および第1859号の全文は同紙中に掲載されている。

29 これにはアムネスティインターナショナルが「恥ずべき判決」と評するなど、人権問題として批判する国際世論も高まった。アムネスティ日本「無国籍者に冷たいドミニカ」ハフィントンポスト、2015年7月18日（http://www.huffingtonpost.jp/amnesty-international-japan/dominica_b_7815344.html 2015年7月19日最終閲覧）

30 Ley N.169-14. Ley que establece un régimen especial para personas nacidas en el territorio nacional inscritas irregularmente en el Registro Civil dominicano y sobre naturalización（<https://presidencia.gob.do/haitianossinpapeles/docs/Ley-No-169-14.pdf> 2016年8月4日最終閲覧）

この特別措置を周知するには困難があり、また要件の一つである国内での出生を証明できない事例も数多くあった。結局、強制送還された人に自主的な帰国を選んだ人を合わせ、数万人単位のハイチ人が短期間のうちにドミニカ共和国を去ることとなった。

バルバドスで開催された第36回CARICOM首脳会議（上述）で、ハイチのマルテリー（Michel Martelly）大統領は、ハイチは資金不足のためドミニカ共和国による大量送還に対処することができず、この措置によって地域の平和と安全が脅かされるとしたうえで、CARICOM、米州機構、国連、国際社会がハイチ人の人権を守るための合意を締結するよう訴えた。これを受けたCARICOMも首脳会議のコミュニケ³²で、ドミニカ共和国におけるハイチ系子孫の問題を「未解決となっている人権上の危機」と表現している。しかしドミニカ共和国側は、マルテリー大統領が演説でハイチに強制送還された人のなかにはハイチ人ではない外国人もいると発言したことなどを捉え、強く反発した。また米州機構の調査団が7月に出した報告書³³で、両国の対話を勧告し、米州機構がそれを支援するとしていることについても、移民政策は主権国家の排他的権限であり協議の対象ではないとして拒絶する意思を示している。



写真2 ドミニカ共和国とハイチの国境ベデルナレスで国境ゲートの開門を待つハイチの人々（2015年5月、筆者撮影）

31 Embassy of Dominican Republic in the United States of America, *Conclusion of the National Regularization Plan for Foreigners in the Dominican Republic* (<http://www.domrep.org/migrationreformbill.html> 2016年8月4日最終閲覧)

32 注27参照

33 報告書については次を参照。http://www.oas.org/en/media_center/press_release.asp?sCodigo=S-030/15 2016年8月4日最終閲覧

(4) CELACは一つの共同体になりうるか？

CELACに対する加盟各国の期待感は、総じていえばけっこう小さくない。しかしここで考えておくべきことは、言語的・歴史的・文化的アイデンティティを共有して同朋意識の強いスペイン語圏ラテンアメリカ諸国（これにはキューバとドミニカ共和国が含まれる）やブラジルと、それに含まれない旧英領のガイアナやカリブ諸国、あるいはフランス領から独立したハイチなどとの間に、果たして共通の利益が成立し、連帯意識が形成されるかということであろう。

ベネズエラといくつかのカリブ諸国の間には、ペトロカリベ（PETROCARIBE）という枠組みでベネズエラが石油やそのほかの開発資金を提供するとの実利的な関係があり、カリブ諸国側はベネズエラの外交姿勢に一定の配慮を示してはいる。しかしそれでいてなお、ベネズエラ・ガイアナ間の領海問題をめぐっては、CARICOM諸国はガイアナ支持を鮮明にしている。またドミニカ共和国のハイチ系住民の問題をめぐっても、CARICOM諸国が一方的にハイチ寄りの立場をとっていることに、財政的・社会的負担を抱えるドミニカ共和国は不満を募らせている。悲観的に見れば、ドミニカ共和国を含むスペイン語系ラテンアメリカ諸国とCARICOM系のカリブ諸国の間にある亀裂は、本質的にアイデンティティの問題と関わっており、簡単に埋められるものではない。ただ、CELACが原則としているコンセンサス主義には、対立をはらむ外交問題に向き合う意思と能力を大きく制約するとの弱点はありながらも、分裂の力学をはらむ争点が表明化するのを抑えながら、地域の一体性の持続を保証するとともに、それによって得られる地域的利益を拡大できるという利点もある³⁴。

いずれにせよ、こうした機微なラテンアメリカ諸国とカリブ諸国の関係に楔を打ち込もうとしているのが米国である。オバマ大統領は2015年4月の第7回米州サミットの開会前日、ジャマイカに立ち寄り、CARICOM諸国14ヵ国との首脳会合を開催した。オバマ大統領はそこでカリブ諸国のエネルギー安全保障のための投資やワーキンググループの設置を約束し、またジャマイカとの間ではエネルギー協定を締結している。原油価格の低下でベネズエラの援助外交に翳りが出ていることにつけ込み、同国の影響のもとからカリブ諸国を引き剥がそうとしているのは明白である。

34 CELACのコンセンサス主義に関するこうした視点に関連することとしては、たとえば Bonillaを参照（Bonilla 2014: 206）。

おわりに

日本では対ラテンアメリカ関係の主要な関心事が経済にあるため、ラテンアメリカの地域統合についてはその経済的側面のみに焦点が当てられがちである。通商政策の親和性やAPECを通じての関係の強さから、太平洋同盟を好意的にとらえ、それと異なる政策志向をもつ国々や統合プロセスを冷ややかに見る傾向もある。太平洋同盟に関しては、2012年9月、日本は国連総会の機会をとらえて日・太平洋同盟外相会合を開催し、2013年1月にはアジア初のオブザーバー国になるなど、関係の強化を図っている。外務省の担当課長が、個人的見解との断りをしつつも、安倍首相が2014年にラテンアメリカを訪問した際に表明した「発展を共に、主導力を共に、啓発を共に」との三つの指導理念を紹介しながら「経済連携を深め、価値観を共有し、人的交流を深めつつある太平洋同盟は、日本にとってまさにこの三つの理念を体現するための理想的なパートナーである」と表現していること（橋場 2016: 32）は象徴的であるといえよう。

それとは対照的に、日本とUNASURとの間には公的なレベルでの接触はない。一つの逸話を紹介すると、UNASUR設立条約（2008年）が加盟国8ヵ国以上による批准との条件を満たして発効したのは2011年3月11日のことであった。その日にキトのUNASUR本部で条約発効を記念して開催された首脳会議で採択された文書の一つには、当日発生した東日本大震災にお見舞いと連帯を表明するもの³⁵がある（なお、日本とエクアドルの間には14時間の時差があり、首脳会議が開会した時点では日本はすでに3月12日になっていた）。しかしこうした事実は、日本ではほとんど知られていない。

UNASURと同様、CELACとの関係も強いとはいえない。CELACとの間では、2013年9月に日本=CELAC拡大トロイカ外相会合が開催されている。しかし、EUとの間で2013年1月に第1回EU=CELAC首脳会議が開催され、その後も年1回の会合が重ねられていること、中国との間にも2014年7月に中国=CELACフォーラムが設立されて会合の定例化が図られていることと比較すると、日本とCELACの関係は非常に希薄である。日本の対外政策の力点は、通商関係を軸とした、太平洋同盟との関係強化やTPP（環太平洋経済連携協定）を通じての連携の強化にあるようである。

35 UNASUR, “Resolución del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores de la Unión de Naciones,” 11 de marzo de 2011. (http://www.comunidadandina.org/unasur/unasur_japon.pdf 2015年8月30日最終閲覧)

こうした日本の外交姿勢はともかくとして、もしラテンアメリカにおける統合プロセスを、日本にありがちな経済的側面のみに焦点を当てる狭い視野で見ていると、統合プロセスの幅広さ、固有性、ダイナミズムを見落とし、将来展望を見誤りかねないように思われる。また、本稿で述べてきたとおり、2015年に露わになった地政学的構図の変化や左派の退潮も、けっしてそのまま地域統合の将来展望と重ね合わせて見るべきではない。ただし他方で、国家間紛争の解決のメカニズムを公式にも非公式にも確立していないという、UNASURやCELACが抱えている困難な課題も見落とすべきではない。環カリブ地域の地政学的構図は今後さらに流動化していくことが予想されるが、それが地域統合プロセスにどのような影響を与えていくかについても注意深く分析していく必要がある。

〔脱稿後追記〕

本稿脱稿後の2016年8月11日、マドゥロ・ベネズエラ大統領とサントス・コロンビア大統領がベネズエラのプルトオルダスで会談し、両国間の国境封鎖を段階的に解除することで合意した。また8月24日、コロンビア政府とFARCが最終和平合意に達し、合意内容を問う国民投票が10月2日に行われることとなった。ブラジルでは8月31日、ルセフ大統領が最終的に罷免された。(2016年9月7日記)

〔付記〕

筆者は獨協大学から2014年度長期海外研修の機会を与えられ、2015年3月から2016年3月までエクアドルのキトに滞在した(研究課題:ラテンアメリカにおける重層的地域安全保障システムの形成に関する研究)。キトではラテンアメリカ社会科学研究所(FLACSO: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales)エクアドル本部(Sede Ecuador)に客員研究員(investigador visitante)として籍を置き、研究に従事した(なお、客員研究員としての在任期間は2015年3月から2017年3月までの2年間)。なお、ハイチとドミニカ共和国で行った現地調査には平成27年度科研費基盤研究(C)(研究課題:脆弱国家ハイチをめぐる複合的な安全保障問題—震災復興と国家再建の道筋—、代表者:浦部浩之)の一部を使用している。本稿は長期海外研修および科学研究の成果の一部である。

文献

- 浦部浩之(2013)「ラテンアメリカにおける対米自立的な地域統合の展開—ALBA、UNASUR構築プロセスの現状と課題—」『マテシス・ウニウエルサリス』15巻1号、15～36頁。
- 浦部浩之(2014)「地域機構と地域協力」ラテン・アメリカ政経学会編『ラテン・アメリカ社会科学ハンドブック』新評論、126～134頁。

- 浦部浩之 (2015) 「錯綜するラテンアメリカの地域統合—その動向と直面する課題—」『アジア研ワールド・トレンド』243号、44～47頁。
- 橋場健 (2016) 「太平洋同盟と対アジア・日本関係」『ラテンアメリカ時報』1414号、30～32頁。
- Bonilla, Adrián (2014) “La CELAC y el momento multilateral contemporáneo,” en Bonilla S., Adrián y Grace Jaramillo (eds.) *La CELAC en el escenario contemporáneo de América Latina y el Caribe*. San José: FLACSO Secretaría General.
- DIRECON (Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales) Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile (2015) *Transcripción seminario “Diálogo de integración regional: Alianza del Pacífico y Mercosur” realizado el 24 de Noviembre del 2014*. Santiago: DIRECON.
- Dri, Clarissa (2015) “Latin America and the building of regional public goods,” XXXIII Congress of the Latin American Studies Association, Puerto Rico (May 2015) 提出ペーパー。
- Hirst, Joel D. (2012) *The Alba: Inside Venezuela’s Bolivarian Alliance*. Miami: Createspace.
- Rivera V., Fredy (2014) “Integración y nuevo regionalismo suramericano: Escenarios y prospectivas,” 『ラテンアメリカ研究年報』34号、1～31頁。
- Rosa, Gonzalo (2014) *La sociedad civil ante UNASUR: Inversión de UNASUR-COSIPLAN en la Amazonía* Bogotá: Coalición Regional.
- Serbin, Andrés (2009) “América del Sur en un mundo multipolar: ¿es la Unasur la alternativa?,” *Nueva Sociedad*, 219, pp. 145-166.
- なお、上記の文献のほか、条約、協定、首脳宣言、法律などの原文を、選挙結果については各国の選挙管理委員会のWebページを、一般情勢については各種の報道を参照している。それらのうち、とくに重要なものについては脚注に記してある。