

米国離れと多極化を展開する南米外交

内多 允 *Makoto Uchida*

(財)国際貿易投資研究所 客員研究員

要約

南米諸国は大国（特に米国）の影響力を排除した、新しい地域国際機関創設に取り組んでいる。その代表的な組織が UNASUR（南米諸国連合）と ALBA（米州ボリバル代替構想）である。

米国への求心力低下によって、南米域内の課題解決には域内諸国間の調整が一層重要になる。

安全保障についても、米国に替わってロシアが再び復活する活動を展開したり、UNASUR 加盟国が独自の安全保障問題に取り組むようになってきた。

はじめに

南米地域で米国に批判的な政権が誕生したことによって、米国を排除した域内諸国間の連携を目指す動きが活発になっている。その具体的な動きとして新たに地域国際機関が、設立された。本稿ではその主な組織の内容と、最近の活動状況を紹介す

る。そして中南米が米国との対立が鮮明になっている安全保障を巡る中南米の状況を合わせて取り上げる。

米国に反発する南米諸国

1990年代における米州諸国の政策課題に FTAA（米州自由貿易圏）構想がある。同構想の段階では、これを 1991年に提唱した米国を多く

の中南米諸国も支持した。1994年12月に開催された第1回米州サミットでは、参加した34か国が2005年末までにFTAA協定締結を目指すことで合意した。しかし、同協定の締結交渉の共同議長国である米国とブラジルが通商政策を巡って対立するようになる。また、1990年代以降に南米諸国で米国に批判的な政権が誕生して、米国が望むような内容のFTAAを実現させることは困難な状況を迎えた。FTAAは当初予定した2005年末までには実現しなかった。翌06年11月アルゼンチンで開催された第4回米州サミットでは、FTAA交渉再開を29か国が支持したが、これに慎重なメルコスール（南米南部共同市場）4か国（アルゼンチン、ブラジル、パラグアイ、ウルグアイ）やFTAAそのものに反対するベネズエラと意見が分かれた。サミットがこのような結末を迎えて、FTAAは事実上、葬り去られたことになった。

米国が目論んだFTAAが頓挫した背景には、南米諸国で米国への批判を強める事態が発生したことも影響している。

アルゼンチンでは01年12月、金

融危機が起こり通貨価値の下落に直面して国内が混乱した^(注1)。米国はアルゼンチンへはこれという支援を行わなかった。アルゼンチンでは米国に対する反感と失望感が広がった。これによって、03年5月にはネオリベラリズム（市場経済を重視する政策）に批判的で、米国に批判的なキルチネル大統領の当選という事態を招いた。

ボリビアでも他の南米諸国と同様に先進国・国際金融機関が主導する市場経済重視の経済再建策が貧困解決の成果を生まないことに対する不満から、やはり反米的な機運が高まった。その契機の一つが、コチャバンバ地区の水道事業民営化に伴い水道料金が大幅に引き上げられたことに対する反政府活動である。この水道事業は民営化を条件に世界銀行からの融資を得たものの、大幅に水道料金が引き上げられたことが事の発端である。これが当時のロサダ大統領の失脚と米国亡命を招いた^(注2)。

05年12月における同国の選挙では左翼・反米的なモラレス大統領政権が誕生した。

ベネズエラでは1999年2月、低所

得者層を支持基盤にチャベス大統領が就任した。02年4月には反チャベス勢力によるクーデターが失敗する事件が起こった。米国政府は一時的に成立した反チャベス派の政権を承認した。しかし、貧しい大衆の支持を得たチャベス大統領が盛り返しクーデター発生後2日で政権に復帰した。

南米で影響力を高めているブラジルはベネズエラやボリビアのように、米国と対決するような姿勢は見せないものの、通商政策や国際関係については独自の見解を保持している。貿易については米国が二国間交渉によるFTA（自由貿易協定）締結を目指している。しかし、ブラジルはメルコスール（南米南部共同市場）を中心に南米地域を統合して交渉に臨もうとしている。こうした方針の違いにより、米国と対立が生まれ、ブラジルも06年以降もFTAAの交渉再開に取り掛かろうとはしていない。

変化した米州機構

米州機構（OAS）は米州地域のさまざまな問題に取り組む地域国際機関として1951年に発足した。その発

足当初は東西冷戦の時代で、米国の影響力も強大であった。

冷戦が終わり国際関係の多極化傾向が顕著になるに伴って米国の求心力が低下した表れとして OAS の事務局長の選出とキューバ排除決議の廃止があげられる。OAS は 05 年 5 月に実施された次期事務総長（任期 5 年）選挙で、米国はフロレス前エルサルバドル大統領を推したが、当選したのは中南米諸国の多数の支持を集めたチリのインスルサ候補（内相）であった。

中南米と米国が OAS で対立する問題として、キューバがあげられる。キューバでカストロをリーダーとする社会主義政権が成立すると、米国はキューバと国交を断絶した。キューバから中南米にソ連の影響を受ける社会主義勢力が進出することを警戒した米国は、OAS からキューバを除名することを提案した。1962年1月、OAS の第 8 回外相協議会は、マルクス・レーニン主義を標榜するキューバ現政権は OAS の諸原則と相容れないことを理由に OAS への参加排除を決議した。同年、キューバは OAS 脱退を宣言。しかし、冷戦が

終結したことによって、キューバ排除決議は時代遅れであるという批判が出るようになって、OASでもキューバ復帰を支持する国が増加した。

第39回OAS総会(09年6月開催)で、キューバ排除を認めた1962年決議を無効とする決議が採択された。米国も中南米に歩み寄って、同決議は全会一致で採択された。米国・オバマ政権の外交政策が中南米との協調を重視する方針に転換したことも、OASの政策転換を促す要因となった。しかし、キューバはOASへの復帰を拒否している。米国はキューバとの国交回復には依然として慎重な態度を維持している。また、前記のFTAA構想には当初からキューバを排除している。一方、中南米諸国が組織している国際機関にはキューバも参加している。OASを始め、地域国際機関で米国がキューバ受入れに消極的なことも、中南米が米国に反発する要因を形成している。

EU型を目指す UNASUR

南米地域でFTA(自由貿易協定)とは異なる連携の動きが見られる。

これについてはブラジルとベネズエラの影響力が大きい。これら両国は協調することもある反面、それぞれ独自の外交も展開している。ブラジルは「南米諸国連合(Unión de Naciones Suramericanas 以下、スペイン語略称 UNASUR)」の創設に中心的な役割を果たした。

ベネズエラは「米州ボリバル代替構想(Alternativa Bolivariana para los pueblos de Nuestra America 以下略称 ALBA)」の結成を推進した。これらの連携組織の狙いの一つは加盟国の対外交渉力を強化することであるが、対米関係については違いが見られる。UNASURは交渉力の強化を狙っているが、米国に対しては敵対的な外交姿勢は取っていない。一方、ALBAは米国の外交政策に対して批判的である。従って米国が目指す市場経済重視(ネオリベラリズム)にもUNASURに比べて、鮮明に対決する姿勢を打ち出している。

UNASURは次のような経緯で設立された。2000年8月、ブラジリアで開催された第1回南米サミット(ブラジリア)において、カルドゾ・ブラジル大統領が12か国を加盟

国とする「南米共同体（Comunidad Sudamericana de Naciones 以下略称 CSN）」設立を提案した。これを踏まえて 04 年の第 3 回南米サミット（開催地ペルーのクスコ）で、設立が承認された。05 年に開催された第 1 回 CSN 首脳会合では、CSN はメルコスールやアンデス共同体等、既存の枠組みを基盤とすることが確認された。06 年の第 2 回 CSN 首脳会合（開催地ボリビア・コチャバンバ）で、域内格差是正、南米市民権の創設、移民の人権保護と政策調和、文化的アイデンティティーの保護、環境分野における協力、市民参加の促進、経済・貿易の発展、地域エネルギー・インフラ・金融・産業統合、国防協力等をうたった「コチャバンバ宣言」を採択した。また、CSN が目指す統合は EU をモデルにすることも検討された。翌 07 年ベネズエラで開催された第 1 回南米エネルギー・サミットで、CSN を南米諸国連合（以下略称 UNASUR）に変更して組織を強化することを決定した。

08 年 5 月、ブラジルで開催された UNASUR 臨時首脳会合で、その設立条約が採択された。メンバーは

ブラジル、アルゼンチン、パラグアイ、ウルグアイ、ベネズエラ、ペルー、ボリビア、コロンビア、エクアドル、チリ、ガイアナ、スリナムの 12 か国である。

同条約は、政治対話強化をはじめ、経済、社会分野での協力を含む 21 項目の目標を列挙。事務局はエクアドル・キトに設置された。将来の南米議会はボリビア・コチャバンバに設置されることも規定にうたわれた。

UNASUR が目指していることには、実現の方法や時期についてははっきりしない内容もある。例えば EU のような組織をめざしていることから、欧州議会にならって南米議会の設置をうたっているが、その具体策は明確にされていない。

今後の UNASUR 関係国で設立が進められている金融機関に Banco de Sur（南米銀行）がある。この設立文書にはアルゼンチンとボリビア、ブラジル、エクアドル、パラグアイ、ウルグアイ、ベネズエラの 7 か国がカラカスで署名した。本店はカラカスに設置されることは決定している。資本金 100 億ドルの負担については 08 年 6 月の関係国協議ではベネズエ

ラとアルゼンチン、ブラジルが各 20 億ドル、エクアドルとウルグアイが各 4 億ドル、ボリビアとパラグアイは各 1 億ドル、そして残りをチリとコロンビア、ガイアナ、ペルー、スリナムが負担することにした。拠出金に関係なく同行における投票は、一国一票とした。これは IMF やその他の国際金融機関が出資比率に応じた投票権を付与する方法とは異なっている。南米銀行は域内国の負担で設立して、運営することから米国等の先進国の発言力が大きい世界銀行や IMF (国際通貨基金)、米州開発銀行などが重視する市場経済主義に対する代替 (オールタナティブ) であるという発想である。南米地域でも国際金融機関の融資条件に対する不満があることが、同行設立の動機にもなっている。

UNASUR が既存の経済統合機関の枠組みを基盤とすることも、さまざまな課題には柔軟に対応するための緩やかな地域連携を目指しているとも考えられる。加盟国の多くが米国や域外の大国から自立する南米地域を目指しているとは言え、各国の外交・地域統合政策については、時

には利害が対立する局面もあった。特に外交では米国に対して強硬な姿勢が目立つベネズエラやボリビアと比較的穏やかなブラジルやコロンビア等では、必ずしも意見一致するとは言えない。

UNASUR が南米地域における EU のような機能を果たすためには、主張が異なる加盟国間の意見調整が鍵を握っている。

ALBA の加盟国は限定的

ALBA (米州ボリバル代替構想のスペイン語略称) の構想はチャベス・ベネズエラ大統領によって 01 年 11 月、第 3 回カリブ諸国連合 (CARICOM) 首脳会議で発表された。「代替」という言葉を使う理由は、地域統合の理念を米国主導によるネオリベリズムに替わるタイプを自ら創り上げようとしていることに基いている。「ボリバル」を付けた理由は、同大統領が尊敬する南米独立の英雄であるシモン・ボリバルの名を冠したことによる。チャベス大統領は ALBA を通じて中南米地域内の連帯を強化して、開発の主導権を米国や大国から取り戻す効果

を狙っている。

それだけに ALBA による政策は、UNASUR に比べても米国との対決色を鮮明にしている。

ALBA は最初ベネズエラとキューバが 04 年 9 月、合意した。その内容はベネズエラがキューバに石油を国際相場よりも低い価格で提供すること、そしてキューバはベネズエラ製品の関税撤廃、年間 2,000 人の学生受入れを認めることである。学生受入れについては、キューバで医師養成が重視されている。06 年にはボリビアで、モラレス大統領が就任すると、ベネズエラやキューバに同調して ALBA に同年 4 月に加盟した。

ボリビアの加盟に際して、ベネズエラ、キューバを加えた 3 か国は「人民貿易協定 (Tratado Comercial de los Pueblos, 以下略称 TCP) を締結した。その主旨はベネズエラとキューバはボリビアに対して関税を撤廃すること、米国や欧州が第 3 国に対する輸入税撤廃で市場を失ったボリビア製品の購入を保障することを認めた。また、ベネズエラはボリビアに青年への奨学資金の供与や生産拡大やインフラ整備への資金協力を約束した。

キューバも医師や識字教育に従事する教員派遣を約束した。

その他の国に対しても、主にベネズエラからの働き掛けで、ALBA に加盟したと見られる。

現在の加盟国 (8 か国) の地域構成は南米地域からはベネズエラ、ボリビア、エクアドルの 3 か国、中米地域ではニカラグア、カリブ地域からはキューバ、ドミニカ国、セントビンセント・グレナディーン諸島、アンチグア・バーブーダとなっている。中米地域ではホンジュラスが加盟していたが 10 年 1 月 12 日、同国議会は脱退を決定した。同国では 09 年 6 月、ベネズエラとの関係強化に積極的だったセラヤ大統領がクーデターで失脚した経緯がある。

反米的な政策を志向しているチャベス大統領は ALBA 加盟国間の貿易決済についても、ドルに依存しない独自通貨の採用を提案している。加盟国はこの提案をうけいれて、10 年から共通決済通貨 (呼称は Sucre, スクレ) を導入することに同意している。その第一段階では仮想通貨による加盟国間の決済相殺システムの創設を検討している。ベネズエラは当

初の相殺資金として5億ドルを出資する意向を表明した。将来は共通通貨の創設も視野にいられているという。しかし、ALBA加盟国ではいずれもドル通貨が普及している現状から、スクレの利用は限られていると見られている。ベネズエラからの報道によれば、初めてのスクレ決済は10年1月、ベネズエラからキューバへの米の輸出であった。これに関して、そのレートは1スクレ=1.25ドルであると伝えられた。

ALBAでは08年1月、加盟国でALBA銀行の創設を決定した。同銀行への参加国はベネズエラとボリビア、キューバ、ドミニカ国、ニカラグアの5か国であるが、予定している資本金(10億ドルから15億ドルを予定)の大部分はベネズエラが出資すると予想されている。その対象業務は加盟国の共同開発プロジェクトであるが、設置場所や開設スケジュール等の詳細はまだ明らかにされていない。

ALBAの問題点の一つは、資金負担についてはベネズエラに依存する度合いが大きく、加盟国が平等に負担している状況ではない。

スクレの当初の相殺資金をベネズエラが負担しているように、ALBAや南米地域の統合に関係するプロジェクトの資金負担については、ベネズエラへの期待が大きい。ベネズエラは潤沢な石油収入を外交に利用していると言える^(注3)。

ベネズエラは資金力を活用して周辺国への影響力を拡大してきた。しかし、ベネズエラの経済状況が今後、このような資金負担を継続できるか楽観できない状況も見られる。また、チャベスの強硬な反米外交に対する評価も、ALBAの加盟国拡大には寄与しないという見方もある。米国からの干渉は排除しつつ、米国との関係も重視する柔軟な外交を展開する国にとってはALBAとは距離を置くと考えられるからである。

南米の安全保障政策の変化

南米の安全保障を巡る近年の特徴的な傾向としてはロシアの進出が活発になる傾向がうかがえるようになったことがあげられる。その反面、米国と距離を置く傾向が顕著になっている。南米では緊密な軍事協力関

係を維持しているのはコロンビアだけである。このような状況下で、中南米カリブ海地域で米海軍第4艦隊が08年7月1日に58年ぶりに復活して活動を開始した。同艦隊は1943年に創設され、ナチスドイツのUボートの哨戒や船団護衛などを行なった。第二次大戦が終結して、1950年に第2艦隊に吸収された。

復活した同艦隊はフロリダ州メイポート海軍基地に司令部を置き、南方軍司令部の海軍構成部隊である。再開の理由として麻薬取り締まりや不測の事態への対応をあげている。これに対してブラジル、アルゼンチン、ベネズエラからは反発と警戒の念を表明する意見が相次いで報道された。

南米における米軍の主要な活動拠点としてエクアドルが重要な役割を担ってきた。エクアドルのマンタ空軍基地は太平洋からカリブ海にかけての前方展開拠点と位置付け、また麻薬対策のための活動拠点であった。エクアドルでは08年9月28日に実施された国民投票で新憲法草案が承認された。新憲法草案はエクアドルを「平和の領土」と宣言し、外国の

軍事基地・施設の設置を認めないこと、核・生物・化学兵器の生産・保持・通過を禁止することを明記した。

エクアドルは1999年に米国と基地貸与協定を結び、マンタ空軍基地内の一部を米軍に貸与した。しかしコリア大統領は、2009年11月18日までエクアドル空軍基地（マンタ空軍基地）の米軍利用が認められているが、その延長は認めないことを決定した。米国は09年9月に同基地から撤退した。

米国はエクアドルで失った空軍の拠点として、コロンビアの陸海空の7軍事施設を使用する協定を09年10月に締結した。現在コロンビアと米国は、麻薬撲滅を目的にした「コロンビア計画」にもとづいて、米国の兵士210人、民間契約要員400人が在留している。新協定はこれを拡大して、米国から派遣される兵士800人、民間契約要員600人を限度に、米軍が7基地を使用する。これに対して南米各国からは批判が相次いだ。特に中米とカリブ海の米軍によって包囲されるベネズエラは米国とコロンビアの基地協定に厳しく反発している。

ロシアは 08 年に次のようなベネズエラでの演習を行い、冷戦終結後途絶えていたキューバとの関係を復活させた。08 年 9 月にロシア空軍の戦略爆撃機 (TU-160) 2 機が 9 月 10 日、ベネズエラ (アラグア州) の空軍基地に到着、その後ベネズエラ領土内で訓練飛行を実施して同月 16 日にはカリブ海の公海上でも訓練飛行を行った。ロシア海軍は 4 隻 (乗組員合計約 1,600 人) の艦船をベネズエラに派遣した。同艦隊には重原子力ロケット巡洋艦「ピョートル・ヴェリキー」と原子力対潜艦「アドミラル・チャバネンコ」も参加した。

ロシア艦隊は 11 月 25 日、ベネズエラの首都カラカス近郊のラ・グアイラ港に到着した。12 月 1 日から 3 日にかけてベネズエラ海軍 (12 隻、700 人) と合同演習 (名称は VenRus2008) を実施した。その後同艦隊はニカラグアやパナマ、キューバに寄航した。パナマ運河を 12 月 5 日に通過した。米国の重要な戦略地点でもある同運河をロシア艦船が通過するのは旧ソ連の時代を含めて 64 年ぶりである。

キューバのハバナ港には 12 月 19

日から 23 日にわたって滞在した。これは、ソビエト連邦崩壊以来、ロシア海軍艦船の最初の訪問である。01 年 10 月にロシアはキューバのハバナ郊外に設置していたルルデス電子情報収集基地を撤去した。

UNASUR は 09 年 3 月 9 日、10 日にサンチアゴ・デ・チレで参加 12 カ国の国防相、国防次官による会議を開催し、南米防衛理事会 (CDS) を発足させた。南米諸国が初めて組織した防衛問題の共同組織である。南米地域では国境を巡る解釈の違いや、領土回復を巡る対立がまだ残されている。麻薬捜査の多国間協力についても軍事面の問題が関係している。近年は武器調達に積極的な国もあって、近隣諸国との安全保障政策の一層の相互理解も必要になっている。

(注)

下記関連文献は、ITI で発表した拙稿

- (1) アルゼンチンからの警鐘 ITI フラッシュ 33 2002 年 3 月 25 日
- (2) ボリビア大統領を失脚させた反グローバリズムの声 (季刊 54 号、2003 年)
- (3) ベネズエラ国営石油会社の海外戦略と対途上国関係 (季刊 66 号、2006 年)