

メキシコにおける政権交代と外交の変容

ロメロ・イサミ

はじめに

2014年9月24日、制度的革命党 (Partido Revolucionario Institucional : PRI) のエンリケ・ペニャ=ニエト (Enrique Peña Nieto) 大統領 (2012年~) は、就任以来最初の国連総会に臨んだ。一般討論演説では、メキシコの「グローバル責任」 (responsabilidad global) の一環として近い将来、メキシコ軍が国連平和維持活動 (PKO) に参加することを発表した (*La Jornada*, 25 de septiembre de 2014)。メキシコは過去3回、PRI 政権の下で PKO 活動に関与したことがあったが、どれも限定的な派遣であり、メキシコ軍は参加しなかった⁽¹⁾。したがって、ペニャ=ニエトの演説はメキシコの

外交を大きく変える出来事であったといえる。

しかし、メキシコ軍の PKO 参加を最初に持ちかけたのは、国民行動党 (Partido Acción Nacional : PAN) の大統領ビセンテ・フォックス (Vicente Fox Quezada) であった。フォックス PAN 政権 (2000~2006年) はメキシコの国際的プレゼンスの拡大を目指し、その一環としてメキシコ軍の PKO 参加を模索した。ところが、当時下野していた PRI は、PKO 派遣は現憲法で明文化されている外交の基本原則に違反すると指摘した⁽²⁾。結局、国内のコンセンサスを得ることができなかったフォックス政権は PKO 参加を断念した。続くカルデロン (Felipe Calderón Hinojosa) PAN 政権

(2006～2012年)もPKO活動を進めなかった。

以上の点から考えると、ペニャ=ニエトは所属するPRIの外交政策ではなく、フォックスPAN政権が試みた外交に近い政策を展開してきたといえる。なぜペニャ=ニエト政権はこのような対外政策を選択したのだろうか。その理由は、2000年の政権交代によって起きた外交政策転換に逆らえなかったからである。よって、今回の歴史的なエピソードを理解するには、メキシコ外交の歴史を振り返ることが不可欠である。本稿では、2000年の政権交代がもたらした外交変容を、メキシコ外交史の文脈に位置づけて分析することを試みる。そのために、まず歴代PRI政権の外交について概説する。つぎに、PAN政権下で起きた外交変容を説明する。最後に、ペニャ=ニエト政権の外交の特徴を考えてみたい。

I PRI政権の「伝統外交」

1 「伝統外交」とは？

PRI政権(1946～2000年)とPAN政権(2000～2012年)は異なる外交政策を展開した。本稿では前者を「伝統外交」、後者を「新外交」と呼ぶ。PRIの「伝統外交」は大きく3つの特徴からなる。第一は平和問題への関心である。PRI政権は「紛争の平和的解決」を外交方針としていた。たとえば、国連の軍縮委員会に積極的に参加し、また世界最初の非核兵器地帯条約、すなわち「中南米核兵器禁止条約」(トラテトルコ条約)の締結に大きく貢献した。さらに、1980年代の中米紛争では和平努力を進めた。この平和主義の起源は、欧米列国の侵略を受けたメキシコの歴史的経験にあり、それが平和への願いを強めた。

第二の特徴は、「基本原則」に沿って対外政策の正当性を示したことである。これにも歴史的経

験が関係している。歴史を通して、メキシコは新しい政権が発足するたびに欧米諸国の不承認や経済制裁を経験してきた。これらに対して武力では対抗できないことから、国際法の理念を外交の基本原則にしたのである。これが最終的に外交ドクトリンの宣言につながった。PRI政権の場合、対外政策の正当性を示すために、2つのドクトリンを用いた。1つは主権尊重、民族自決、内政不干渉を宣言した「カランサ・ドクトリン」(1918年)である。もう1つは武力革命やクーデターによって樹立した政権に対して、政府承認を行わないまま、その新政権と国交を維持することを宣言した「エストラダ・ドクトリン」(1930年)である。

最後の特徴は、「対米自主」路線を展開したことである。メキシコ・米国(墨米)戦争(1846～1848年)以後、メキシコは常に米国の侵略と干渉の脅威にさらされていた。1920年代には、石油産業の国有化をめぐるメキシコは米国と対立したが、1930年代に米国が「善隣外交」を展開すると、「北方の巨人」と和解した。冷戦が始まると、米国は公式な軍事同盟の締結を急いだが、PRI政権は応じなかった。その理由は、国内で反米感情が依然として強かったからである。ただし、米国の対ソ政策に協力する姿勢は見せた。

この協力体制が後に「特別な関係」(relación especial)という非公式同盟へ発展した。この非公式同盟の下で、米国は暗黙の了解でメキシコに経済援助を与え、米国市場を開放した。同時に、米国の対外政策がメキシコ国内世論の反米感情を刺激した場合、PRI政権が適度の自主路線を展開することにワシントンは理解を示した。そのかわり、PRI政権は国内安定と墨米国境の安全確保に加え、ソ連のスパイ活動のモニタリングと国内の共産主義者の情報提供を行った。

2 歴代 PRI 政権の外交

歴代の PRI 政権は、以上みたような「伝統外交」を軸に対外政策を展開したものの、各政権の外交スタイルは決して同じではなかった。とくに、米国との外交的距離と国際問題への関心という2つの観点から違いがあった。以下、この2点を中心に PRI 政権の「伝統外交」の歴史を振り返ってみたい。

(1) 孤立主義の時代（1946～1970年）

この時代、墨米の外交的距離は近く、PRI 政権は国際問題に関心を見せなかった。基本原則を用いて国際問題に巻き込まれるのを回避し、米国の対外政策がメキシコ国内の反米感情を刺激した場合には、適度の「対米自主」路線で対応した。

この時代の外交を象徴したのが、アレマン (Miguel Alemán Valdés) およびルイス＝コルティネス (Adolfo Ruiz Cortines) の両政権（それぞれ1946～1952年、1952～1958年）である。両政権は「消極主義外交」を展開し、米国の反共路線に理解を示した。また、ディアスオルダス (Gustavo Díaz Ordaz Bolaños) 政権（1964～1970年）もこのカテゴリーに入る。同政権は対米関係を優先し、核ミサイル問題を除いて国際問題には背を向けた。

そう考えると、ロペス＝マテオス (Adolfo López Mateos) 政権（1958～1964年）は、この時代では例外であった。貿易面では「外遊外交」を通じてアジア、西欧、南米との連帯を強め、対米依存問題の解決を試みた。また、他のラテンアメリカ諸国がカストロ (Fidel Castro Ruz) 政権と断交するなかで、ロペス＝マテオス政権だけは国交を維持し、米国の対キューバ経済制裁にも応じなかった。さらに、国際問題においては南北問題に関心を見せた。その一例が非同盟国運動への接近である。ただし、親キューバ政策は「特別な関係」

の許容範囲内の行動であり、決して米国を裏切る行為ではなかった。一方、国際会議ではリーダーシップを発揮しなかったことから、限定的な積極外交であったといえる。

(2) 積極外交の時代（1970～1988年）

この時代には、墨米の間に隔たりができ、米国との関係が冷え切った。一方、PRI 政権は国際問題に大きな関心を見せた。基本原則の不干渉主義から一歩踏み出し、他国の政治情勢に関与し始めたのである。このような外交の立役者になったのがエチェベリア (Luis Echeverría Álvarez) 政権（1970～1976年）である。

ルイス・エチェベリアは、就任直後に2つの問題に直面した。1つは1971年の「ニクソン・ショック」である。もう1つは前政権下で起きたPRIの単一支配の正統性の衰退である。前者は、米政府が10%の輸入課徴金の導入と、ドルと金の兌換の停止を発表したことを指す。これを受けて、エチェベリア政権は米離れを決める。他方、後者の引き金となったのが、数百人もの学生が死亡した1968年の「トラテロルコ虐殺事件」である。これに対して、エチェベリア政権は政治開放を進めた。たとえば、左派政党の合法化を認めないものの、左派インテリと学生運動に参加したグループに政治ポストを与えた。同時に、外交方針を変えて左派勢力が重視する第三世界問題に関心を見せるようになる。

エチェベリア外交が優先したのは、経済関係の多角化である。政権中に37カ国を訪問し、国交を持つ国を62カ国から125カ国まで増やした。その意味で、ロペス＝マテオス外交と似ているが、根本的な相違点があった。それは、米国の反共政策から距離を置き、社会主義諸国を公式訪問して協定を締結したことである。しかも、当時社会主

義政権下にあったチリ（1972年）とキューバ（1975年）を訪問し、中南米諸国にカストロ政権と国交を正常化することまで働きかけた。また、国際会議でもリーダーシップを発揮し、「国家間の経済権利義務憲章」の採択を外交の最優先目的に設定した（1974年に国連で採決）。

しかし、エチェベリアの積極外交は大きな問題を抱えていた。というのも、これはトップダウンで決めた政策であり、メキシコ外務省全体を巻き込む政策ではなかったのである。また計画性にも欠けていた。換言すれば、暴走した外交であったといえる。結局、エチェベリア外交は対米関係を悪化させ、政権の優先課題であった経済関係の多角化は達成できなかった。

こうした状況のなか、エチェベリア政権末期には経済危機が勃発した。この問題に直面したのが、政権を引き継いだロペスポルティージョ（José López Portillo y Pacheco）政権（1976～1982年）である。当初、累積債務危機を乗り越えるために、ホセ・ロペスポルティージョ大統領は米国に接近したが、1978年に石油価格が上昇すると「石油カード」を使って再び第三世界のリーダーの座を模索した。1979年には国連総会で「世界エネルギー計画」を提案する。1981年10月には南北サミットを開催し、先進国と途上国の橋渡し役を演じる。また1980年、34年ぶりにメキシコは国連安全保障理事会の非常任理事国になった。さらに、ロペスポルティージョ政権は中米情勢に介入し、とくにニカラグアのサンディニスタ革命政権を支援した。だが、ロペスポルティージョ政権も前政権と同じような運命をたどった。石油価格の下落とともに、積極外交は後退したのである。

メキシコ経済は再び危機に陥った。これを受けて、デラマドリッド（Miguel De la Madrid Hurtado）政権（1982～1988年）は前政権の外交

スタイルを変えた。まず、米国に接近するために、米国が要求していた経済の自由化を進めた。一方、国際問題についてはメキシコにとって重要なイシューのみに外交を集中した。その一例が、中米紛争の和平努力のためにベネズエラ・コロンビア・パナマとともに形成したコンタドーラ・グループである。最終的にデラマドリッド政権は和平をもたらすことはできなかったが、間接的には中米紛争の激化を食い止め、中米諸国が交渉の場を設けることにつながった。その意味で、評価できる政策である。

（3）新自由主義の時代（1988～2000年）

この時代には、麻薬犯罪組織と不法移民をめぐって対立は起きたものの、墨米の距離が縮まった。また、冷戦が終結したため「特別な関係」が必要なくなり、メキシコは新しい関係を模索し始める。これが、後の1994年に米国・カナダと共に発効させた北米自由貿易条約（NAFTA：North American Free Trade Agreement）につながる。一方、世界規模での国際問題では経済の自由化・環境・人権など、新しいテーマが外交アジェンダに入ったが、経済イシューを除いて、PRI政権は国際問題に関心を見せなかった（Covarrubias [2010a]）。

では、PRIの一方支配体制の最後の2つの政権の外交をみてみよう。サリーナス（Carlos Salinas de Gortari）政権（1988～1994年）は、1988年の不正選挙の影響で正統性の問題に直面していたが、エチェベリア政権とは異なり、政治的自由化を進めることはしなかった。サリーナスは経済の自由化と高度成長を促進すれば正統性を回復できると考え、外交を、この目的を達成させるためのツールとしてとらえていた。

しかし、サリーナスは米国との接近だけにこだ

わったわけではない。ロベス＝マテオスやエチェベリアと同様に、経済面での多角化は必要であると考えていた。そのため、1993年にアジア太平洋経済協力（APEC）に加盟し、翌1994年には「先進国クラブ」ともいわれている経済協力開発機構（OECD）に加盟した。一方、国際問題においては経済の自由化に関係している部分を除いてまったく関心を見せなかった。しかも、海外からメキシコ国内の人権問題が指摘されると、基本原則を使った（Covarrubias [2010a: 69]）。

セディージョ（Ernesto Zedillo Ponce de León）政権（1994～2000年）の場合、麻薬問題で米国との対立が続いたが、前政権と同様にアメリカへの接近を強めた。その過程で「特別な関係」に代わる「新しい共感」（Nuevo Entendimiento）構想を提唱し、両国は互いに尊敬し、常にコミュニケーションを維持し、協力するべきであると強調した。

経済面でも前政権の多角化政策を継続した。エルネスト・セディージョは、他国と自由貿易条約を締結することが、経済危機で停滞したメキシコを回復させる唯一のメカニズムであると確信していた。そのなかで最も重視したのが、EUとの貿易条約である。ただし、交渉中に問題が生じた。EUは人権問題の解決がない限り、協定を締結できないと主張した。結局、セディージョ政権は妥協し、1996年には米州人権委員会の訪問を認め、1998年には米州人権裁判所の管轄権を受諾した。さらに、2000年には国際刑事裁判所に関するローマ規程にも調印した。この点においてセディージョ政権は、基本原則を使ったサリーナス政権とは対照的である。

以上の考察から、PRI政権は「伝統外交」を軸に對外政策を展開したものの、歴代政権の外交スタイルに多様性があったことが明らかである。歴代大統領は、自身が必要と考える状況と国際社会

の変化に応じて「伝統外交」を解釈した。また、重要なポイントとして、1970年から1988年にかけてPRI政権の国際問題についての「消極主義」路線が徐々に後退し、国際社会におけるメキシコのプレゼンスが拡大したものの、1990年代に入るとPRI政権は再び「消極主義」路線を復活させたことが指摘できる。そして最終的に、冷戦の締結後、「伝統外交」を支えた「特別な関係」が限界に近づいていたことを認識したPRI政権は、NAFTAを通じて「北方の巨人」と新たなパートナーシップの構築を模索する。この状況の下で、2000年に歴史的な政権交代が起き、メキシコ外交は新たなステージへと進むことになる。

II PAN政権と「新外交」

野党時代、PANは「伝統外交」を批判していた。とくに、PRIが権威主義体制を維持するために外交の基本原則を利用したことに不満を持っていた。また、冷戦の終結後、PRI政権が国際社会の変化に対応できていなかったことを追求していた。そのため、2000年に政権の座を獲得すると、PANは根本的にメキシコ外交を変えようとした。

1 フォックスPAN政権と「新外交」

(1) 「新外交」の誕生

「新外交」の立役者となったのが、2000年から2003年までフォックスの外務長官を務めたホルヘ・G・カスタンニエーダ（Jorge G. Castañeda）である。カスタンニエーダは、PRI政権の「伝統外交」が冷戦の終結後の変容に対応できていないと考え、「紛争の平和的解決」のように評価できる部分は残しつつ、その基盤にメスを入れた（Ruiz Sandoval [2010: 85]）。

まず、過去の米国に対する防御的姿勢に終止符

を打った。カスタニェーダはPRI政権が締結したNAFTAを評価していたが、「特別な関係」に代わる協力関係が必要であると考え、「戦略的な関係」(Relación Estratégica)を提唱した。これは前述したセディーゴ政権の「新しい共感」構想と似ていたが、米国と本当に平等なパートナーシップを結ぶためには、互いを尊重するだけでは不十分であると考えていたカスタニェーダは、欧州連合のような地域統合体の形成を重視した。これが最終的に「北米共同体」(Comunidad de América del Norte)構想につながり、その目標に向けてブッシュ(George W. Bush)政権(2001~2009年)に近づき、墨米移民協定の締結を進めることになった。

つぎに、カスタニェーダは国際問題に対するPRI政権の無関心から一歩踏み出し、メキシコを21世紀の国際社会のリーダーの一員にすることを目指した。とりわけ国連におけるプレゼンスを拡大することを重視し、その一環として安保理事会の非常任理事国の席を模索した。また、PKOの任務も多様化していることに注目したカスタニェーダは、メキシコ軍の国外派遣の可能性を模索した。

さらに、先進国と途上国の「橋渡し外交」を進めた。その一例が、2001年にメキシコのイニシアチブで立ち上げられたプエブラ・パナマ計画(Plan Puebla-Panamá)である。この計画は、メキシコのプエブラ州以南の諸国からパナマまで、中米全域を含む巨大開発プロジェクトである。基本的には持続可能な開発や貧困撲滅などを理念にしていたが、最大の狙いはNAFTAと中米地域を統合させ、新しい市場を促進させる地域外交であった。つまり「対米協調」路線の延長であった。

カスタニェーダ外交のもう1つの特徴として、PRI政権が無視してきた人権を「新外交」の軸に

したことが挙げられる。フォックス政権の最大のカードが、民主主義的な選挙で発足したことであったことから、人権に無関心ではいられなかったのである。PAN政権の人権外交が最初に試されたのが、2002年の国連人権委員会であった。同政権は不干渉主義を脱却し、キューバの人権問題を非難する決議に賛成した。

(2) フォックス外交の結果

フォックス政権の外交は「伝統外交」の問題点の解決を追求したものの、「新外交」が目指す政策はあまりにも野心的であった。その意味では、エチェベリアの「第三世界外交」と似ていた。フォックス外交はエチェベリア外交と同様に、メキシコ外務省全体を巻き込まず、ほとんどの改革を大統領と外務長官が決めたものであった。しかも国内世論を無視していたため、このような外交が成功するのは難しかった。

そして、2001年の同時多発テロ事件の影響によって、当初想定していたシナリオが大幅に変化した。PAN政権は、あるジレンマに陥った。国内世論が批判的なブッシュ政権の対テロ戦争を支持するか、それともPRI政権の「伝統外交」の1つの基盤であった「紛争の平和的解決」の方針を維持するかである。結局、フォックス政権はあいまいな態度を示した。アルカイダを非難したが、他の米国の同盟国の首脳のように、直ちにニューヨークを訪問しなかった。このような態度は米国の保守派を怒らせ、メキシコに対する信頼度が下がった。一方、この冷たい態度を受けたブッシュ政権は、フォックス政権が望んでいた墨米移民協定の締結を白紙に戻した。

対米関係をさらに悪化させたのが、2003年3月のイラク戦争である。当時メキシコは安保理事会の非常任理事国であり、イラクへの軍事攻撃の

決議を左右する立場に置かれていた。ブッシュ政権はフォックス政権が協力しない場合、経済援助を削減すると圧力をかけたが、メキシコの国内世論は戦争に反対であった。結局、フォックスは平和主義を選んだが、この姿勢はブッシュ政権を落胆させた。

こうして、イラク戦争の勃発後「新外交」は崩壊し始めた。まず、立役者のカスタンニエダがすでに辞任していた。また、同時多発テロ事件後、米国は中米への支援に関心がなくなり、PAN 政権の開発外交の目玉政策であったプエブラ・パナマ計画も衰退した (Velázquez Flores [2010: 109])。さらに、人権外交はキューバとの二国間関係を悪化させ、2004年には数カ月間、両国の国交が断絶した。また、メキシコ軍のPKO参加も実現しなかった。2004年にフォックス大統領は、国連の「ハイチ安定化ミッション」の設置を受けてメキシコ軍のPKO参加を提案したが、すでに指摘したようにPRIの同意を得ることができなかった (Covarrubias [2011: 225])。実際、制度的にも派遣は困難であった。現憲法の規定では、上院の許可がない限りメキシコ軍のPKO参加は無理だったからである。

これに加えて、「新外交」は新たな問題を引き起こした。それは対南米関係の悪化である。フォックス政権は、PRI政権と同様に貿易面で多角化政策を進め、そのターゲットになったのが南米であったが、当時多くの南米諸国は経済問題を抱えていたため、メキシコと貿易関係を強める余裕がなく (Ruiz Sandoval [2010: 82])、むしろメキシコを警戒していた。

この状況をフォックスは十分に理解していなかった。カスタンニエダの後任となったルイス・エルネスト・デルベス (Luis Ernesto Derbez) も同じであった。エコノミストであったデルベス

は、外交分野では経験がなく、貿易分野のみに関心があった。そして「新外交」を立て直すために南米諸国との経済関係を深めようとしたが、一方で、南米で不人気であった南北アメリカの市場統合を目指す米国主導の米州自由貿易地域 (FTAA: Free Trade Area of the Americas) 構想への支持を表明した (Ruiz Sandoval [2010: 89])。

この親FTAA路線が、南米との大きな衝突を招いた。2005年11月にマルデルプラタで開催された米州首脳会談で、フォックスはFTAAを支持しない南米諸国を批判した。その後、アルゼンチンのネストル・キルチネル (Néstor Kirchner) 大統領 (2003~2007年) とベネズエラのウゴ・チャベス (Hugo Chávez) 大統領 (1999~2013年) と対立した。とくにベネズエラとは、2005年から2007年まで事実上の国交断絶状態が続いた。ここまで多くの南米諸国と対立した政権は、メキシコ史上初めてであった。

もちろん、フォックス政権の対外政策のすべてが失敗したわけではない。「新外交」にはいくつかの成功もあった。たとえば、2005年2月に憲法を改正し、上院の許可なしでも、大統領の決定によってメキシコ軍のPKO参加や米軍との共同訓練への参加が可能になった (Gálvez Salvador [2008: 389])。以後、メキシコ軍の海外派遣は大統領の責任となった。他にも大きな成果といえるのが、2005年にメキシコが個人の国際犯罪を裁くことができる国際刑事裁判所に加盟したことである (Velázquez Flores [2010: 102])。

にもかかわらず、2000年の歴史的な政権交代がメキシコ内外に及ぼした期待感を考えると、フォックス外交は失敗であったといわざるを得ない。エリカ・ルイス＝サンドバル (Erika Ruiz Sandoval) が指摘するように、フォックス政権の対外政策の意思決定者は「新外交」を計画的に構

築せず、政策転換の政治的コストも想定せずに外交を展開した (Ruiz Sandoval [2010: 77])。皮肉な話であるが「伝統外交」の問題点を解決するよりも、新たな問題を増やしてしまったといえる。

2 カルデロン PAN 政権と「新外交」の再構築

(1) カルデロン政権と「麻薬戦争」

2006年の大統領選挙前に行われた世論調査では、民主的革命党 (Partido de la Revolución Democrática: PRD) 候補のアンドレス・マヌエル・ロペス＝オブラドール (Andrés Manuel López Obrador) が当選する可能性が高いとみられていた。しかし、ふたを開けてみれば、PAN 候補であったフェリペ・カルデロンが僅差で当選した。その理由は、ロペス＝オブラドールに対するフォックス政権のネガティブ・キャンペーンが無党派層の PRD 離れにつながったからであると考えられる。この結果に納得できなかったロペス＝オブラドールの支持者は、メキシコ・シティの憲法広場を長期にわたって占領し、PAN 政権に全面的に対抗した。

正統性が疑問視されるなか発足したカルデロン政権は、この状況から脱出するために有力な政策が必要であり、選択したのが「麻薬戦争」である。過去の政権は麻薬犯罪組織を排除できていなかったため、よい結果を出せば、信頼を回復できると考えた。しかし、「麻薬戦争」は熟慮のうえ策定された政策ではなく、麻薬組織に対する強攻策が社会に及ぼすコストを軽視していた。結局、カルデロン政権下では麻薬戦争によって6万人以上が犠牲になった。無論、犠牲者には麻薬組織犯罪のメンバーも含まれていたが、軍隊と警察の隊員に加えて、麻薬組織と無関係の一般市民も含まれていた。

(2) 「新外交」の継続？

ところで、カルデロンの外交とはどのような政策だったのだろうか。就任直後、カルデロンは前政権の「新外交」を継続することを約束し、「責任ある外交」 (Política exterior responsable) というスローガンを宣言した。とくに、メキシコが国際問題に背を向けることはできないと主張し、国際社会におけるメキシコのプレゼンスの拡大をめざした。その一環として、再び安保理事会の非常任理事国の席を模索した⁽³⁾。ただし、カルデロン外交の全体像をみても、前政権のような野心的な要素がない。むしろ「積極主義」路線の度合いが弱まった。その理由の1つは、フォックス政権下で外交政策が弱体化したからである。ただし、同じように「麻薬戦争」もカルデロンの「新外交」に影響していた。「麻薬戦争」が泥沼化するにつれて、カルデロンは麻薬問題を外交の最優先課題にした。その影響で大きく変わったのが対米政策と対中米政策である。

カルデロン政権は、前政権で冷えきった米国との二国間関係を修復し、ワシントンと安全保障分野における協力体制を模索した。その結果、2007年10月にブッシュ政権とメリダ・イニシアチブ (Iniciativa Mérida) に調印した。カルデロン政権は「麻薬戦争」に多くの資金と軍事力を使ったが、麻薬カルテルの抵抗は予想を超え、その反撃に対抗できる軍事能力が足りなかった。ブッシュ政権はメキシコの治安の悪化を受けて、カルデロン政権を援助する姿勢を見せた。

メリダ・イニシアチブは、安全保障における二国間レベルの協力体制の構築と、米国の対メキシコ軍事援助を可能にした。その意味で、1999年に米国とコロンビアが調印したコロンビア・プランと似ていた。米国は、内戦の長期化と麻薬問題で苦しんでいたコロンビア政府を助けるために、

開発援助と軍事費を提供した。しかし、メリダ・イニシアチブとコロンビア・プランの大きな違いは、前者では米軍兵士の活動と米軍基地の設置を認めなかったことである。

一方、対中米関係では、カルデロンは中米諸国との新たな協力体制を模索した。コカインは南米から麻薬犯罪組織の手によって米国に運ばれる麻薬である。その1つの経路が中米地峡であり、「運び屋」として「マラス」(Mara Salavatrucha)がメキシコのカルテルと関係を持ち、密売や密輸などで協力していた。さらに、多くの中米人がメキシコに不法入国して米国を目指す途中で犯罪組織に取り込まれることが多かった。したがって、これらの共通問題の解決のために、中米諸国と新しいパートナーシップを築く必要があった。

こうして着手されたのが、プエブラ・パナマ計画の再開である。まず、2007年のトゥストラ・サミット⁽⁴⁾においてメキシコ・中米FTAの締結を提案し、犯罪や麻薬密輸の問題で積極的に協力することに合意した。また、翌年のトゥストラ・サミットでは、中米諸国をメリダ・イニシアチブの一員にすることに成功した。そして、プエブラ・パナマ計画はメソアメリカ統合開発プロジェクト(Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica)という新しい名前になった。2008年にはコロンビアが加盟し、2009年にはドミニカ共和国が新しいメンバーになった。

ここまで、「麻薬戦争」の影響による外交の変容を見てきたが、他のイシューでは、カルデロン外交とはどのようなものだったのだろうか。対ラテンアメリカ関係においては、フォックス外交が及ぼした新たな対立の修復に専念した。まず、キューバとは、PRI政権のような友好関係には戻らなかったものの、対キューバ政策は内政干渉主義の原則に基づくよう改めた(Covarrubias [2011:

227])。対南米関係においては、この地域との友好関係を深めるためにブラジルとチリに近づいた。その結果、南米諸国との関係は改善したが、新たな協力体制には至らなかった。

最後に、カルデロンは前政権のようにメキシコ軍のPKO派遣に大きな関心を見せなかった。「麻薬戦争」を続けるために、どうしても国内に多くの部隊を維持する必要があったことから、国外派遣に難色を示した(Covarrubias [2010a: 208])。また、人権外交においても関心を見せなかった。その理由は「麻薬戦争」の影響で深刻な人権侵害が起きていたため、国外の人権問題を非難することができなかったからである。むしろ、カルデロン政権の方が国外の人権保護団体の批判に追われることになった。

ただし、カルデロンは対外的にも民主主義に関心を持ち、断固とした姿勢を貫いた。それを象徴したのが、2009年6月のホンジュラスでのクーデターである。軍部がマヌエル・セラジャ(Manuel Zelaya)大統領(2006~2009年)を拘束して国外に移送すると、カルデロンはホンジュラスとの国交を断絶した。また、同年11月に新しい大統領が選ばれると、新政権との国交樹立を否定した。結局、2010年7月まで両国間の国交は断絶していた。

III ペニャ=ニエト政権：あいまいな外交

PAN政権の下で、メキシコ外交は大きく変わった。PRI政権の「伝統外交」にメスを入れ、メキシコの国際的プレゼンスを拡大した。その過程で、PAN政権は米国との強調を深める姿勢を示し、新たなパートナーシップを組むことを模索した。しかし、2001年の同時多発テロ事件によって、その目標は大きな挫折を味わうことになる。

同時に、PAN 政権の「新外交」は南米とかつてなかった対立を招き、キューバとの二国間関係を悪化させた。ただしこれは、メキシコが過去のように国際問題に背を向けることはできないことを示すものであった。

そして「新外交」の挫折とともに、新たな悲劇が PAN 政権を襲った。2012 年に PRI に政権の座を奪われたのである。この新たな政権交代は、メキシコ外交に大きな変化を与える可能性があった。当初、多くの専門家は新 PRI 政権が「伝統外交」を復活させることを予想していたが、ふたを開けてみると、ペニャ＝ニエト政権の外交は PAN 政権の「新外交」の多くの部分を引き継いでいた。それを象徴的に表している事例が、本稿の冒頭で触れた PKO 参加である。ただし、PAN 政権の「新外交」と多くの類似点があるものの、ペニャ＝ニエト外交にはあいまいな部分もある。これについて述べる前に、2012 年から今日までの国内におけるペニャ＝ニエト政権のパフォーマンスについて触れておこう。

1 エンリケ・ペニャ＝ニエト： 史上最低支持率の大統領

2012 年の大統領選は、決して公正と呼べるものではなかった。PRI の政治資金問題に加えて、大手テレビ会社が PRI の候補を支援したからだ。ただし、PAN 政権の政策に大きな不満を持っていた有権者の票が PRI に流れたのは事実であり、この要因がペニャ＝ニエトの勝利につながった。また、大統領選に再び参加したロペス＝オブラドールは選挙の結果に不満を見せたものの、前回のような抗議デモを行わなかった。その意味で、カルデロンと比べると、ペニャ＝ニエトは安定した状態で政権運営を進めることができた。

とはいえ、PAN 政権の「麻薬戦争」は予想以

上にメキシコを衰退させていた。これを受けて政治運営の安定と改革プログラムを進めるために、ペニャ＝ニエトは主要政党間の合意を急ピッチで進めた。その結果、2012 年 12 月に野党を含む主要政党の党首と「メキシコのための協定」(Pacto por México) に調印した。もっとも、残念ながらその構造はもろく、PRI と野党の間に亀裂を生じ、最終的に主要政党すべてとの合意のもとで改革を進めることはできなかった。しかし、ペニャ＝ニエトは 2013 年に教育・通信・エネルギー分野における改革を進めることに成功した。したがって、「メキシコのための協定」は機能不全に陥ったものの、PRI 政権の改革プログラムは国外で高い評価を受け、ペニャ＝ニエトは 2014 年 2 月には米国誌『TIME』の表紙を飾り、「メキシコの救世主」とまで絶賛された。

しかし、2014 年 10 月に入ると、ペニャ＝ニエトの支持率は急激に下がった (Parametria [2014])。その理由は、イグアラ市学生集団失踪事件である。2014 年 9 月 26 日、ゲレロ州イグアラ市で武装グループが農村教員養成大学の学生を拉致し、43 人が消息不明となった。メキシコ内外の人権保護団体が解決を求めたが、ペニャ＝ニエト政権は行方不明の学生を見つけることができなかった。これを受けて国内で大規模な抗議デモが行われ、ペニャ＝ニエトの辞任を要求した。さらに、政治スキャンダルが PRI 政権に衝撃を与えた。同年 11 月には、国内企業が大統領夫人の 400 万ドル相当の大豪邸の名義人になっていた問題が発覚した。しかも、財務長官まで同じ企業から豪邸を受け取っていたことが判明した。

こうして、2014 年 10 月までは 50% であったペニャ＝ニエトの支持率は 2 カ月で 39% まで下がり、不支持率は 58% になった。この支持率は過去 20 年間で最低の記録である。ここまで嫌わ

れている大統領はいないかもしれない。

2 「グローバル責任」？

ここまで、国内レベルにおけるペニャ=ニエト政権のパフォーマンスをみてきたが、外交レベルでは、どのような対外政策を展開してきたのだろうか。政権発足直後、ペニャ=ニエトは「グローバル責任」というスローガンを提唱した。基本的に対米接近を強め、国際社会におけるメキシコのプレゼンスの拡大を目指している。つまり、ペニャ=ニエト外交の目標は、PAN 政権の「新外交」とあまり変わらない。しかし、2013年5月に政権の戦略と最重要課題をまとめた「国家開発計画 2013~2018」(Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018)を改めてみると、グローバル社会での責任などを重視するものの、フォックスやカルデロンのように積極的にメキシコを国際社会のリーダーにすることは書かれていない。むしろ控えめなリーダーシップを目指している。これは、PAN 政権の過去の過ちを繰り返したくないために、このような姿勢を示していると考えられる。だとすると、政権の外交方針である「グローバル責任」は何を意味しているのかが不明である。

このようなあいまいな政策がはっきり表れているのが、対国連政策である。ペニャ=ニエト政権はメキシコ軍のPKO参加を進め、安保理事会の改革が必要であると訴えているが、PAN 政権とは異なり「グローバル責任」の象徴ともいえる非常任理事国の席を模索していない。また「外遊外交」を積極的に行っているが、訪問した国と戦略的な協力関係を築いていない。他国との二国間関係においても同じことがいえる。

対米関係においては、前政権のように麻薬問題のみに集中していたアジェンダを多様なものにしたが、麻薬と移民問題において米国と「共同責任」

というステージまでは達成できていない。対ラテンアメリカ関係においては、経済的統合を目指す太平洋同盟 (Alianza del Pacifico) を新しい軸にしているが、このメカニズムを通じて「グローバル責任」を進めたとはいえない。対アジア外交においては、中国と日本を訪問したものの、協力体制を強化することもなく、環太平洋戦略的経済連携協定 (TPP) の交渉にも積極的に関わっていない。

ギュンター・マイホルト (Günther Maihold) が指摘するように、ペニャ=ニエトは「グローバル責任」といつつ、その経済・政治コストを背負っていない (Maihold [2015])。マイホルトの批判はさらに強く、ペニャ=ニエトによって「伝統外交」が復活したかのようだと指摘している。しかし、筆者はそう考えていない。確かにあいまいな部分が多いが、メキシコの国力と経済力ゆえに、過去のような外交に戻すことはできなかったのである。換言すれば、ペニャ=ニエト政権 (そして、おそらく今後の政権) は、PAN の「新外交」の遺産を無視することはできない。むしろ自ら「新外交」の遺産に基づいて政策を進めなければいけない。これが今回のPKO参加を説明する1つの要因である。

では、なぜペニャ=ニエトは政権発足直後ではなく、2014年9月にPKO参加を表明したのだろうか。まず、この2年間の経験で、PAN の「新外交」の遺産から逃れないことを自覚したのだろう。とくに、PAN 政権がメキシコ軍の海外派遣の制度的制約を取り払ったことをプラスとみたのだろう。また、メキシコが国連に納めてきた分担金の面でも、PKO参加は妥当であると考えたのだろう⁽⁵⁾。さらに、米国との今後の交渉において、PKO参加がプラスであると判断したのかもしれない。

以上については現時点での推論にとどまり、今後の詳しい分析が必要となる。ただし、これらの

理由に加えて、国内における政権のイメージを変えたかったことも考えられる。確かに、国連での一般討論演説は、イグアラ市学生集団失踪事件が発覚する以前の出来事であり、ペニャ=ニエトのイメージは危機的というほどには悪化していなかったものの、決してよくはなかった。2014年に入るとすでに「メキシコのための協定」は力を失っていたし、また同年6月から国際石油価格が下落し、メキシコ経済は停滞し始めていたからである。したがって、外交面で実績を残して、政権のイメージアップを目指したものと考えられる。

最後に残る問題は、今後のPKO参加によって、メキシコ外交はどう変わるのかである。2014年9月の一般討論演説で、ペニャ=ニエトは直ちにメキシコ軍の部隊が参加するとは言わなかった。基本的に、メキシコ軍のPKO参加は段階的に行うと述べた。しかも、安保理事会が認めたPKOに限定し、対象となる国が国連軍の派遣に賛成しない場合、メキシコ軍を派遣しないと強調した。また、メキシコの国内情勢が優先であることを述べた。その意味で、積極性が限定的な部分がある。なお、2015年3月14日には、4人のメキシコ軍人が国連の「ハイチ安定化ミッション」と「西サハラ住民投票ミッション」に派遣された(*Excelsior*, 14 de marzo de 2014)。当面は数人レベルでの派遣が予想される。

しかし、PKO参加はメキシコにとって本当にプラスなのだろうか。メキシコ軍が先進国の多国籍軍とともに活動することによって、専門知識と技術を得ることができる可能性は高いが、現時点ではまだマイナスな部分がある。第一に、メキシコ軍は現在、PKOに参加する能力を持っていない。第二に、多くの部隊を海外に派遣することで、対麻薬政策が衰退する可能性がある。第三に、安保理事会が国連PKOの実施を選択するため、

メキシコの国益とは関係ない国にメキシコ軍を派遣する可能性がある。第四に、PKOに参加したことによって、他国からメキシコが攻撃される可能性もある。このような点の検討が必要であり、まだ問題は多いが、PKOに参加しないという選択肢がないことを前提にすると、今後の展開に注目する必要がある。

むすび

歴代PRI政権は「伝統外交」を軸に対外政策を進めたが、2012年に政権の座に戻るとPAN政権が進めた「新外交」に近い政策を展開している。本稿では、この政策転換をメキシコ外交史の文脈に位置づけて分析した。1946年以降のメキシコ外交史を分析すると、PRI政権の「消極主義」路線は徐々に変わり、メキシコは国際問題に関わることになる。1990年代には「伝統外交」を支えた米国との「特別な関係」が限界に近づき、2000年に政権交代を起きると、メキシコ外交は新たなステージへと向かった。PANは、政権の座を奪取すると「新外交」を宣言し、国際社会におけるメキシコのプレゼンスの拡大を目指した。これによって、メキシコは国際問題に積極的に関与することになった。最終的に「新外交」は決定的な成功を収めることはできなかったものの、メキシコ外交の方向性に大きな変化をもたらした。とくに、国際問題に背を向けることは事実上不可能になった。

2012年に政権の座に復帰したペニャ=ニエトのPRI政権は、PAN政権下で起きた外交変容に逆らえないことを認識し、PAN政権の念願の政策であったPKO参加を進めた。その決断は高く評価しなければいけない。ただし、ペニャ=ニエト政権の外交は残念ながらあいまいな部分が多く、これが今後のPKO活動にも影響しないとは限らない。しかも2014年10月以降の内政問題で

対外政策が大きく変わる可能性もある。したがって、メキシコ内外の状況が今後のメキシコ外交にどのように影響するのかがキーポイントである。

注

- (1) 過去にバルカン半島 (1947~1950 年) とカシーミール (1949 年) に数人のオブザーバーを派遣した。またエルサルバドル (1992~1993 年) にはメキシコ軍の部隊ではなく 120 人の警察官を派遣した。
- (2) メキシコ合衆国憲法の 89 条に大統領の義務が規定されている。外交において大統領は次の原則にしたがって対外政策を進める必要がある。民族自決の尊重、内政不干渉、国際紛争の平和的解決、国際関係における武力行使の禁止、国家同士の法律的平等の維持、経済発展のための国際協力の促進、国際平和と国際安全のためへの努力。
- (3) 最終的に 2009 年から 2010 年に日本とともに国連安保理非常任理事国を務めた。
- (4) 中米和平後、メキシコは中米との協力体制を模索した。1990 年にはサリーナスが中米首脳たちに会談を呼びかけた。その結果、1991 年にチアパス州の州都トゥストラ・グティエレスにおいて第 1 回「トゥストラ・サミット」が開催された。それ以降、メキシコと中米諸国の首脳は定期的に会談している。
- (5) 2014 年における国連予算の分担率においてメキシコは 1.8% (14 位) を占めた。ブラジルの 2.9% (10 位) よりは低いものの、ロシアの 2.4% (11 位) に近い数字である (http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/jp_un/yosan.html)。2015 年 3 月 13 日。

参考文献

- Covarrubias, Ana [2010a] *Cambio de siglo: la política exterior de la apertura económica y política*. Mexico City: El Colegio de México.
- [2010b] “La política activa una vez más.” in Humberto Garza ed., *Paradigmas y paradojas de la política exterior de México: 2000-2006*. Mexico City: El Colegio de México, pp.25-47.
- [2011] “México’s Foreign Policy under the Partido Acción Nacional: Promoting Democracy, Human Rights, and Interests.” in Gianluca Gardini

and Peter Lambert eds., *Latin American Foreign Policies. Between Ideology and Pragmatism*. London: Palgrave Macmillan: pp.213-235.

- Gálvez Salvador, Yadira [2008] “El debate sobre la participación de México en las operaciones de paz de Naciones Unidas.” in María del Consuelo Dávila and Rubén Cuéllar eds., *La política exterior de México y sus nuevos desafíos*. Mexico City: UNAM-Plaza y Valdés, pp.369-392.
- Maihold, Günther [2005] “Más allá de López Mateos: retos para una política exterior madura con valor agregado.” *Nexos* (<http://redaccion.nexos.com.mx/?p=6713>) 2015 年 3 月 1 日.
- Parametria [2014] “La aprobación de Enrique Peña a dos años de su gobierno” (http://www.parametria.com.mx/carta_parametrica.php?cp=4712) 2015 年 3 月 15 日.
- Ruiz Sandoval, Érika [2010] “La política exterior de México durante el sexenio de Vicente Fox: mucho discurso y pocas nueces.” in Humberto Garza ed., *Paradigmas y paradojas de la política exterior de México: 2000-2006*. Mexico City: El Colegio de México, pp.77-92.
- Schiavon, Jorge and Rafael Velázquez Flores eds. [2012] *La política exterior de México 2012-2018*. Mexico City: AMEL.
- Velázquez, Rafael [2010] “Balance general de la política exterior de México, 2000-2006”, in Humberto Garza ed., *Paradigmas y paradojas de la política exterior de México: 2000-2006*. Mexico City: El Colegio de México, pp.93-134.
- Velázquez, Rafael and Roberto Dominguez [2007] “México contra todos: una análisis del proceso de toma de decisiones en las crisis diplomáticas con Cuba, Argentina y Venezuela.” *Nueva Sociedad* No.208: pp.25-38.
- Villamar, Zirahúen [2013] “La política exterior mexicana tras el regreso del PRI. Una visión para los próximos seis años.” *Nueva Sociedad*, No. 247: 16-26.

(ロメロ・イサミ／帯広畜産大学講師)