

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—

浦部 浩之

●新しい地域統合と流動化する国際関係構図

ネオリベリズムへの懐疑が強まり、米国が提唱していたFTAA（米州自由貿易圏）構想が頓挫（二〇〇五年）して以降、ラテンアメリカでは複数の新しい地域統合が生まれ、地域の国際関係の構図を大きく変えている。二〇〇八年に設立された「南米諸国連合」（Unión de Naciones Suramericanas：UNASUR——南米大陸の二二カ国で構成）と二〇一一年に設立された「ラテンアメリカ・カリブ諸国共同体」（Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños：CELAC——米国のカナダ以外の米州の全三三カ国で構成）はいずれも、米国を意図的に排除して地域の自立性を高めることに明確な狙いがあり、統合プロセスが進展するにつれて米国の

の影響力が強い「米州機構」（一九四八年設立）の重要性は明らかに弱まってきた。ただ他方で、ネオリベリズムを修正する経済政策への傾きを強めてきた「メルコスル」（南米南部共同市場、一九九一年設立）の加盟国（アルゼンチン、ブラジル、ウルグアイ、パラグアイ、ベネズエラ、ボリビアの六カ国。ただしボリビアの加盟承認は各国議会の批准待ち）と二〇一二年に「太平洋同盟」を立ち上げた自由貿易志向の強い国々（メキシコ、コロンビア、ペルー、チリの四カ国）との間のスタンスの違いも露わになってきており、統合に向けた各国の思いはけっして一枚岩ではない。また、二〇一五年七月に実現した米国とキューバの国交正常化合意が地域の国際関係や統合プロセスにいかなる影響を及ぼすかについても、現時点

でははっきりしない。

こうした流動的でやや錯綜した地域統合の現状に関しては、現地研究者の間でも評価が分かれている。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に加え、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独自のアジェンダを欠くこと、内政問題の拡大でブラジルの外交的主導力が削がれている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、地域の政治的意思を集団で表明することの重要な役割を確立していることなどを強調する。たしかに地域の求心力と発言力は過去にみられないほど高まっている。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、英国女王を国家元首とするカリブの九カ国を加盟国に含んでいるにもかかわらずアルゼンチンへの支持を公に表明していることは（二〇一四年の「ハバナ宣言」など）、それを端的に示しているといえよう。

●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

地域統合の行方をみるうえで、筆者は少なくとも次の二つ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と考えている。そのひとつは、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みるべきではないということである。

たしかに通商政策面での太平洋同盟とメルコスルの違いには注目しないわけにはいかない。加盟国の中で相互にFTAA（自由貿易協定）の網をすべて張り巡らせ、二〇一四年六月の「議定書」の採択で九二%の品目の関税を即時撤廃した太平洋同盟と、内向きなメルコスルのスタンスの差は非常に大きく、この点に注目すれば地域全体を包摂する統合の行方に懐疑的になるのも無理からぬことである。UNASURの「設立条約」（二〇〇八年）には、その前文に「メルコスル、アンデス共同体、そしてチリ、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」との目標が掲げられていた。しかし、サブ地域統合

表1 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。

の融合による経済圏の形成というこの当初の青写真は、今では完全に議題から外されている。しかしながら今日の統合プロセスにおいて、経済はあくまで全体の一部にすぎない。ラテンアメリカ諸国は政治、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を統合の目標としているのであり、たとえば表1のとおり、UNASURには一二もの分野の理事会が設置されている。そしてその実際の行動も表2のとおり、年を追うごとに拡大してきているのである。同様の傾向は表3のとおり、CELEACにおいても認められる。

UNASURは発足直後より、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てきた。自治政府樹立を旨とする政府運動が武力行使に昂じたポリビア・パンド県の事件(二〇〇八年)、公務員改革に抗議する警察官によるコレア・エクアドル大統領軟禁事件(二〇一〇年)の際には、UNASURは即座に臨時首脳会議を招集し、両国の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た。チャベス大統領が死去した直後の大統領選の結果の認否をめぐるベネズエラ国内が紛糾したときにも(二〇一三年)、同様に臨時首脳会議を開き、与党候補の当選を承認する宣言を发出することで問題を収束させた。経済に関しても、地域の分断を回避しようとの機運が明らかに存在している。二〇一四年六月の第六回太平洋同盟首脳会議で採択された首脳宣言(「プンタミタ宣言」)には、太平洋同盟とメルコスルの連携を重視していくことが盛り込まれ、これを受けて同年一月に開催された太平洋同盟Ⅱメルコスルの閣僚・有識者セミナーでは、開国チリのバチエラ大統領は、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インフラ、輸出振興などで協力を進めていくべきと訴えた。また二〇一五年八月にはキトで、UNASUR、米州ポリバル同盟(ALBA)、太平洋同盟、アンデス共同体(CAN)、メルコスル、ラテンアメリカ統合連合(ALADI)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。

●地域統合のどこに注目すべきか? (2) — 地域統合と国家主権

さて、ラテンアメリカの統合プロセスをみるうえで注意すべきと思われることのもうひとつは、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、二〇〇〇年にブラジルの主導で南米首脳会議が開催されたことにより始まった。この首脳会議が二〇〇

表2 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、ポリビア、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) 参考文献①、16ページ。

表3 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) 参考文献①、15ページ。

四年に南米諸国共同体(Comunidad Sudamericana de Naciones: CSN)となり、二〇〇八年にUNASURすなわち南米諸国連合として機構化されるにいたっている。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」(Consejo de Defensa Suramericano: CDS)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のプロセスとの相似性がある。

しかしながら、両地域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。冒頭にもふれたとおり、今日のラテンアメリカにおける統合プロセスは、その底流にネオリベリズムへの懐疑があり、リベラ(参考文献②)の言葉を借りれば、「自由化の力学が経済・政治・社会にわたるさまざま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『よき生活』(Bien Vivir)を実現」することこそ、「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」ことが大きな目標となっているのである。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、統合の理念のなかに「超国家的」な機構を創設することは何ら想定されていない。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は「主権への脅威」とすら映るのである。

対米関係をめぐる近年のいくつかのエピソードもこの文脈で解釈できよう。ラテンアメリカ諸国には、親米・反米を問わず、覇権の一方的な行使を拒否すること自体に共通の利益がある。二〇一二年四月に開催された第六回米州首脳会議(コロンビア・カルタヘナ)では、もともと親米的な外交姿勢をとるコロンビアのサントス大統領ですら、「キューバ抜きでサミットは受け入れられない」として米国の姿勢を批判した。二〇一五年四月に開催された第七回米州首脳会議(パナマ市)では、ついにカストロ・キューバ国家評議会議長とオバマ米大統領の歴史的な握手が実現したものの、その一方で、ベネズエラでの反政府派人物の逮捕・拘留を理由に米国が同国への制裁を発動したこと(同年三月九日付大統領令)に関しては、米国とカナダ以外の三三カ国すべてが、ベネズエラを支持する側に回った。なお、これに先立って同年三月に開催されたUNASURの臨時外相会議でも、同大統領令の撤回を要求する決議が採択されている。キューバとの和解の姿勢を示しつつ、ベネズエラには強い圧力をかけて「自由」や「人権」を強調してみせる米国の外交戦術は、政策の正当性や規範価値とは別次元で働くラテンアメリカ諸国の連帯や主権意識を見落として、かえって問題をこじらせたように思われる。

● 国家間協調の枠組みとしての地域統合の限界

ただし国家主権が前面に出るラテンアメリカの統合プロセスは、それゆえの弱点や限界もある。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あげ、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。反政府ゲリラ

FARC（コロンビア革命軍）掃討作戦でコロンビアの政府軍が対エクアドル国境を侵犯し、両国の外交関係が絶たれたとき（二〇〇八年三月）、関係改善の糸口が米州機構ではなく南米諸国間の対話で探られたという点には地域協調の新しい気運が表れているが、紛争それ自体の解決には長い時間を要した（翌二〇〇九年八月のUNASUR首脳会議の開催を直前に控えた段階で、ようやく両国間の対話が始）。最近では二〇一五年八月、ベネズエラがコロンビアとの国境を一方的に閉鎖したことが外交問題に発展し、UNASUR議長国であるウルグアイとCELAAC議長国であるエクアドルの仲介により四カ国の外相会合をキトで開くことで打開策が探られたが（九月初旬）、そこにいたるまでに三週間にわたる非難の応酬があり、問題解決の行方はいぜん不透明感が漂っている（なお、ベネズエラによる措置の表向きの理由は国境地帯の治安悪化にあるが、真の狙いは、補助金で価格を抑え

ているガソリンや食料の流出阻止にあるとの見方も強い）。

●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。じつはネオリベリズムの是正というUNASURの出自的性格を反映し、その設立条約には統合プロセスへの「市民の参加」が謳われている。ところが近年、UNASURの「南米インフラ・企画理事会」（Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento: COSIPLAN）が所管する「南米インフラ統合計画」（Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional en Sudamérica: IIRSA）が、市民

の声を無視しているとの批判にさらされるが増えてきた（参考文献③）。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頻発しているのである。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る、先住民団体や市民団体が政府への激しい抗議行動を起こす事例がラテンアメリカでは増えている。エクアドルのコレア政権の場合も、大衆層は本来その支持基盤でありながら、開発問題をめぐって国内最大の先住民団体であるCONAIE（エクアドル先住民連合）との関係を悪化させている。こうした対立関係がUNASURと市民社会の間でも昂じていく可能性は否定できない。

●地域統合の行方

本稿では今日のラテンアメリカにおける地域統合の特徴を紹介するとともに、注目すべきと思われる論点のいくつかを指摘してきた。日本では、対ラテンアメリカ関係の中心に経済があるため、地域統合の経済的側面のみが焦点が当てられがちである。通商政策の親和性やAPECを通じての関係性から太平洋同盟に肩入れし、それと異なる政策志向をもつ国々による統合の模索を冷やかにみる傾

向もある。しかしこうした狭い視野では、統合プロセスの個性、ダイナミズムを見落とし、将来展望を見誤りかねない。その一方で、国家間紛争解決のメカニズムや市民社会とのダイアログが統合プロセスのなかにいかに確立されていくかということについても注視していく必要がある。

（うらべ ひろゆき／獨協大学教授・ラテンアメリカ社会科学研究所「FLACSO」エクアドル本部客員研究員）

《参考文献》

- ① Dri, Clarissa, "Latin America and the building of regional public goods." XXXIII LASA Congress, San Juan, Puerto Rico, May 2015提出ペーパー。
- ② Rivera V., Fredy, "Integración y nuevo regionalismo suramericano: escenarios y perspectivas." 『ラテンアメリカ研究年報』三四号（二〇一四年）。
- ③ Rosa, Gonzalo, *La sociedad civil ante UNASUR: Inversión de UNASUR-COSIPLAN en la Amazonía*, Bogotá: Coalición Regional, 2014.