

キューバと米国の国交正常化 —よくある5つの質問—

ラファエル・エルナンデス

昨年12月17日のオバマ大統領とラウル・カストロ国家評議会議長の宣言は両国の関係正常化に向けた新たな段階の幕開けであった。その3カ月後には、ハバナ・ワシントン間の外交交渉は第3ラウンドを終えた。次の一步は1961年1月6日に断絶された国交を53年ぶりに全面回復することだと見られる。両国大使館の再開は難しいとみる専門家もいるが、次回米州サミット（4月9、10日、パナマ）までに実現するのではなかろうか。

昨年12月17日（D17）以降、この新たなプロセスが始まった背景、意義および将来の見通しについて多くの論評がみられるが、それはこのプロセスへの関心と期待を示すと同時に理解不足をも窺わせる。国際報道がロシア、イスラエル、中国等について伝えるとき、モスクワの街角やユダヤ人小説家やサンフランシスコ中華街での意見を集約することはないはずで、ストックホルム国際平和研究所の専門家やソルボンヌの中国専門家の意見を聞くだろう。ところが米キューバ関係についての見方となると、お決まりの思いつき、時代錯誤、ステレオタイプ、3日間のハバナ訪問の印象、希望的観測などに基づくものが多く、それはキューバの実態を明らかにするどころか、かえって誤解を招くことになりかねない。そこでここではごく簡潔にキューバからの見方を披露してみたい。

なぜ今国交再開なのか？ その理由は？ そして現状は？

ラウル・カストロは国家評議会議長に就任（2006年臨時、08年正式）してから、ブッシュ政権ならびにオバマ政権に対し、対話開始のための前提条件をつけず、議題についての制限も加えず（国内問題を含む）、「オリーブの枝」を差し出した。オバマは前回の米州サミット（2009年4月、トリニダード・トバゴ）において米州諸国に対しキューバとの“新たな始まり”を約束した。しかしD17以前に実行されたのは大統領選挙（08年）中にフロリダ在住のキューバ系米国人に約束したこと、

すなわちキューバへの渡航および送金を弾力的に認めるということだけだった。それから数年後に行われた今回の発表の裏には一体なにがあるのだろうか？

この最近の変化が米国のイニシアティブによることは明らかである。一部の評論家は、これはベネズエラにおけるチャベス派政権の終焉に近いことをキューバが懸念しているためとしている。彼らは、もし両国間のバーター取引（ベネズエラの石油とキューバの医師および教師）が突然中断されれば、キューバは破局を迎えると信じている。しかしベネズエラがキューバの医師と教師に依存する度合いは、キューバがベネズエラの原油に依存する度合いより遥かに大きいことを数字は示している。原油の国際価格が下落している上、キューバの電力はいまや国内生産で賄われているため原油の戦略的ニーズは低下しているのだ。現在、このバーター取引ではベネズエラの方がキューバに債務を負っており、その逆ではない。また、キューバはチャベス主義と特別な関係を維持しており、ベネズエラはキューバの主要な貿易相手国であるが、もしベネズエラの反対派がマドゥロ政権を倒した場合、それが両国にとってどれほど高くつくかも考えねばならないだろう。ベネズエラが提供する原油の価値を上回る保健・教育サービスをキューバがベネズエラに提供している現在、それが突然中断されることは交替したベネズエラの政権にとってジレンマであろう。

いずれにしても、両国間の対話の触媒となったのは四人（キューバでの諜報活動により拘束されていたアラン・グロッソとマイアミの反カストロ派に関する情報をハバナに流した罪で拘束された3人のキューバ人）の交換につき交渉する差し迫った必要性があったということである。健康状態が極度に悪化しているユダヤ人のグロッソをなんとしてもハヌカー（12月17日）前に取り戻したいと考えたオバマ大統領は、大胆な手を打つと決めれば一挙に素早くやるべきというマキアベ

りのロレンソ・デ・メジチに対する助言に従った。囚人について交渉する政治的コストはキューバをテロリスト支援国リストから外すコストより低い。同じコストで両方が可能ならば、それに関係正常化を加えてもコストはさほど変わらないのではないかということだ。

対キューバ政策を変更する環境は国内的にも国際的にも整いつつあった。世論調査によれば、2度にわたってオバマを選出したフロリダを含む米国の選挙民がそれを支持していた。また米州諸国政府や（コロンビアおよびカナダの保守政権を含め）、EUならびにキューバ系米国人の支持もあった。さらにラウル・カストロの諸改革がかつてなくキューバの状況を変革しつつあった。

このような有利な条件のもとで、新しい対キューバ政策の比較優位性は何であろうか？ 2014年末のオバマ政権に対する評価はかなり厳しいものだった。イラク、アフガニスタン、シリア、リビア、エジプトにおける東の間の勝利あるいはビン・ラディンの殺害。イスラム国の脅威。ロシアとの関係の悪化。さらには中国の台頭、医療保険制度改革や移民法改正の失敗など。これらの困難な問題に比べ、キューバ問題－米外交の優先度は極めて低かった－は遥かに扱いやすく、限界費用も比較的低いとみられた。政治的資産が乏しく、大統領としての人気を落したまま、任期終了が2年後に迫るにつれ、逆説的にキューバ問題が最も魅力ある投資として浮上した。

つまりこれまでの二国間関係において今が最も政治的意思の働き得る時機だったのである。この決断がなされた以上、両国ともオバマ政権に残された22カ月のうちにチェスのようにいくつかの駒を動かさなければならない。両国はいずれも共同の努力を行なっている。第3ラウンドは沈黙を守ったまま終了した（3月16日）が、これはこの種の外交交渉を前進させるうえで求められる機密性の故だろう。

キューバ政府は本当に米国との交渉を望んでいるのか？ 米国と合意に達する可能性はどの程度あるのか？ 国民の支持は得ているのか？

二国間合意による囚人の交換ないし釈放は2506旅団（1961年の在米亡命キューバ人「反革命傭兵軍」）の捕虜1,200名が乳児用医薬品および食料と交換された（1962年）のが最初である。キューバはカーターと

の対話（1977-79）の末、反カストロ反乱軍、地下活動家、CIA諜報員など数千人に恩赦を与えた。チェスター・クロッカー・アフリカ担当国務次官はその回顧録において、米国とキューバが参加したアンゴラ・南ア間の紛争処理（1988）交渉におけるキューバ代表団のプロ意識の高さを称賛している。両国間で移民協定が締結（1994-95）され、両国が移民、麻薬取引、メキシコ湾での石油流出の防止、軍用機のキューバ上空飛行許可その他に関する協力を始めて以来、米国の外交官、沿岸警備隊、麻薬取締局（DEA）・移民局職員およびグァンタナモ海軍基地司令部もキューバのカウンターパートとの間で同様の経験をしている。

中国とベトナムに対して超党派政策を打ち出せたときのような時間的余裕も、政治的資産も戦略的・経済的利益もオバマとラウルは持ち合わせていない。しかし、旅行、商業・金融取引など、議会の承認を必要としない個別の合意によって国交正常化を前進させることは可能であろう。そこに直接郵便、電話、インターネット、ラジオ・TV番組の交換、移民協定の改定、キューバ人医師獲得計画の廃止、キューバ人移住者の帰国支援、麻薬取締まり協定、海運・航空の安全、軍・沿岸警備関係者間の連携、伝染病予防、種の保存、ハリケーン対策、環境保全、公共施設間の学術・文化交流などを含めることも可能であろう。

マイアミ及びキューバに在住するごく一部の極端な反政府主義者のみがこのアジェンダおよび国交正常化そのものに反対している。

対キューバ経済封鎖を解除せずに関係正常化を進めることは可能か？ 共和党主導の議会はこの政策に反対しないか？ 行政府はその壁を乗り越えられるか？

オバマ大統領に封鎖を解除する権限はなく、それは共和党主導の議会が握っているが、共和党も一枚岩であるわけではない。多くの共和党議員は企業の利益や農業、観光、娯楽、航空・船舶、生体医学、野球、電気通信、情報技術等の分野におけるキューバ市場の魅力を見逃すことができない。国内市場は比較的小さいが、地理的な近さと労働力の質の高さは大きな可能性を秘めている。そのような選挙民を黙殺したり、あるいは国交正常化の暁にはキューバのリゾート地で老後を過ごしたい、キューバにいる親戚と合弁事業を起したいと考

えているフロリダのキューバ系米国人の票を見捨てる共和党議員は少ないだろう。

他方、経済封鎖とは別に、二国間関係にとって有利な文化的要素もある。キューバ人は、中国やベトナムは言うに及ばず、多くの西半球諸国の中でも最も米国人的なものだ。米国人はハバナにいと他のどの国の首都にいるよりもくつろげ、かつ身の安全を感じるだろう。そしてキューバ人は“21世紀に入る手助け”(オバマ D17)を必要としているのではなく、ただテクノロジーへのアクセスを妨げないでほしいのだということが分かるだろう。両国の社会は同じ情熱を共にする隣人として再会し始めた。すなわち、野球、50年代のキャデラックコンバーチブル、ラテンジャズと呼ばれるキューバ音楽、ヒップホップ、モダニズム、映画、サンティアゴ・デ・クーバ、ニューヨーク、タンパ、ハバナなどの歴史を共有する場所等々だ。

キューバ人は米国のダブルスタンダード政策をどう受け止めているか？

キューバでは警察と組織犯罪が学生43名を行方不明にするといったことが起こったことはない。危険と見られる黒人の若者を市警察が射殺したこともない。また治安警察がデモ参加者鎮圧のため広場の真ん中で装甲車なり戦車からプラスチック弾を発射したこともない。多くの国でしばしば見られるこのようなことがもしキューバで起これば、米国とその同盟国は国連安全保障理事会を招集し、キューバに対し制裁措置を課すであろう。

オバマ大統領はD17の演説において、キューバとの関係正常化にあたって対中国、ベトナム政策の論理を援用しているが、これらの国の政府との関係ではワシントンは別のスタンダードを用いている。たとえば組織されたグループが天安門に近づき北京がそれを阻止しても、あるいはハノイが反政府ブロガーを投獄しても両国の良好な関係は傷つかない(因みにキューバでは彼らは自由に出歩き、連日反カストロの投稿をしている)。しかし、米国は対中国、ベトナムの論理を踏襲し、米国が20年前にこれらの国との間でつくった人権と民主主義に関する二国間委員会(年次協議)の方式をキューバとの間でも採用するかも知れない。キューバとの新しい関係にこのような方式が適用されれば、ダブルスタンダードの解消はかなり進展するだろう。そしてハバナ・ワシントン間の歴史的不信感が和らぎ、

相互信頼が助長されるだろう。

封鎖が解除されれば、キューバが米国から輸入すべき主要製品は米国の民主主義だろうか？

キューバの外にいる一部評論家は、キューバ人にとって「関係正常化の真の目的は民主的改革にある」と断言し、コラル・ゲーブルズ(マイアミ)に住む彼らの親戚はそれを喧伝している。そのような発言はキューバの変革および国交正常化プロセスに関する国内のコンセンサス形成に貢献するだろうか？

この半世紀のうち最近の20年間にキューバにおける民主主義と個人の自由の問題はかつてなく進展した。二国間関係の緊張緩和がこの傾向にプラスに作用したが、過激な思想や条件付けはそれを妨げ、問題をより困難にする可能性がある。米国ないしその他の大国との関係を利用して国内的变化のプロセスを誘導したり、操作しようとするのと却って逆効果であろう。

また米国との和解はトロイの木馬ではないか、親米の利害関係者が共産主義の暗闇からキューバ人を救うため<民主的キューバ>の衣を着てキューバに戻ろうとしているのではないかと疑うキューバ人もいる。彼らの不信感を助長することは、本件の進捗にとって最も好ましくないことであろう。キューバの歴史においてはいかなるイデオロギーよりもナショナリズムの観念が優先されてきた。それが国内のキューバ人と国外のキューバ人の橋渡し役になるかも知れないが、同時に民主化と国交正常化という二つのプロセスにとっての脅威となるかも知れないのである。

(2015年3月23日記)

(Rafael Hernández 政治学者。ハバナで刊行されている社会人文科学誌“Temas”編集長。<http://www.temas.cult.cu/>)

本論は筆者のスペイン語原稿を伊藤昌輝ラテンアメリカ協会副会長が翻訳したものである。