

『ラテンアメリカ・カリブ研究所レポート』

「新しい段階に入った米国ラテンアメリカ関係 — パナマ米州サミットの成果は？」(上)

桑山幹夫*/

目次

- I. はじめに
 - II. 米州を取り巻く政治・経済環境の変化
 - A. 政治的側面
 - B. 経済的側面
 - C. 米州首脳会議プロセスの変遷
 - III. 第7回米州首脳会議の評価
 - IV. 結論に代えて
- コラム (インターアメリカンダイアログ Q&A)
参考文献

要約

4月10~11日両日、パナマで開催された第7回米州首脳会議は、キューバの参加が初めて認可され、米キューバ間の国交正常化に弾みをつけ、米国の域内での求心力の回復に貢献したことで、歴史に残るイベントといえる。これまで米国・ラテンアメリカ関係の遺恨であった米国の対キューバ政策の転換によって、域内での親米穏健左派と反米急進左派の対立が将来緩和される効果も期待できる。また同サミットは、中国経済が減速し、一次産品価格の急落で海外需要が低下する中、米国の金融緩和と減税政策の悪影響を懸念するラテンアメリカ諸国にとって、米国経済との関係強化に一役買ったのではないかと見られる。しかし、同地域での反米感情は根強く、共同宣言を全会一致で採択できないまま閉会したことも確かだ。今回の議題の「繁栄と公平：米州における協力の挑戦」についての具体的な指針も皆無に近い。3年後の次回サミットの時点で米キューバの和解プロセスと米州協力がどれほど進展しているかによって、このパナマサミットの真の評価が下される。

I. はじめに

今回の米州首脳会議の結果、ラテンアメリカ・カリブ地域で失われつつあった米国の求心力が斬新的ではあるが回復に向かっている。1959年のキューバ革命以来敵対し、61年に国交を断絶した両国の首脳が半世紀以上を経て再び会談、「歴史的な握手」を交わし、両国間の相違点を認識しながらも、国交正常化に向けて大きく前進する可能性が出てきた。米州首脳会議初日の10日、主催国パナマのバレラ大統領らがキューバの参加を初めて認めた今回の会議を「歴史的」と称賛している。また、ラウル・カストロ国家評議会議長は演説で「米州首脳会議にキューバが参加出来るようになったことに感謝する」と語り、同会議出席国への謝意を述べた。過去2回の首脳会議では、幾つかのラテンアメリカ国が米国の対キューバ政策に反対したことから、共同宣言が発表されなかった経緯がある。米キューバ関係の緩和化によって、米州での協調路線の推進に弾みがついたことは米州域内国にとって大きな成果である。

米国とキューバ間の「雪解け」ムードにもかかわらず、市民社会フォーラムで、キューバ政府支持者と反体制派のキューバ人との激しい対立と、米国の対ベネズエラ制裁に関する問題¹とでサミットの雰囲気は損なわれ、共同宣言に相当する行動指針を全会一致で採択できないまま閉会した。共同宣言の不採択はこれで4会議連続である。ベネズエラのマドゥロ大統領が同首脳会議で「反体制派を弾圧している」として、米国に制裁を科されたベネズエラが対米批判の先頭に立った。米国非難の文言を指針に入れようとしたベネズエラに対し、キューバやブラジルなど33カ国の首脳が同調したため、反対は米国とカナダのみとなった(朴 2015)。キューバの初参加で米州内の南北対立緩和が期待されたが、ラテンアメリカ・カリブは、米国の対ベネズエラ制裁では一枚岩になり得ることを再び見せつけた。

今回の米州首脳会議の最終的な評価は、これからの米キューバ国交正常化プロセスの進捗状況に大きく左右される。また米州サミットのプロセスそのものが成功するには、米キューバの和解の他に、新たな懸案・イニシヤチブが必要となってくる。アメリカ大陸の国々は、衛生医療、エネルギー、インフラ、生産チェーン、気候温暖化などの共有課題で協力することで現在および将来の共通課題に対処できる。21年目を迎えた米州サミットのプロセスにおいて、今後指導者たちが相互の違いを考慮しながらも、共通の課題に対処するために米キューバ間の「雪解け」モメンタムを逃さないよう期待したい。

II. 米州を取り巻く政治・経済環境の変化

A. 政治的側面

過去20年ラテンアメリカでの米国の存在感は、米国が他の地域、特に対アジア太平洋の戦略を優先することで薄れてきていた。米国の西半球への関心が薄れるにつれラテンアメリカとの対話の機会が失われていた。今回のパナマ首脳会談で、オバマ大統領は米国の米州での存在意義を訴え、求心力の奪回を狙った。その第一段階が、カストロ議長と国交正常化交渉への協力を取り付け、正常化プロセスの機運が徐々に失われつつあった二国間交渉に弾みをつけることであつた。オバマ大統領は、二国間交渉の最大の障害となっていたキューバのテロ支援国家指定の解除に関する国務省の勧告をパナマサミット開催直後の4月14日に承認、米議会に通告した。通告してから原則として45日後に発効する²(Kumar 2015)。1982年のテロ支援国家指定以来、33年ぶりの解除となる³。

米国の観点からすると、米キューバ国交正常化交渉の背景には3つの政治的要素があると考えられる。一つは、オバマ大統領が任期の残り2年で、共和党が撤廃を求める医療制度改革法(オバマケア)に匹敵する「レガシー」(政治的遺産)を残すための好材料であると言

*/法政大学兼任講師・ラテンアメリカ協会常務理事。本稿で示された見解は著者個人のものであり、必ずしもラテンアメリカ協会の見解を反映するものではない。

¹ 2015年3月9日、ベネズエラ政府が人権侵害し、反政府勢力のアントニオ・レデスマカラカス市長等を逮捕したとして、ベネズエラ政府当局者7人に対して米国で保有する資産の凍結などの制裁措置を含む米国大統領令が発動された。ベネズエラ当局は2月にレデスマ氏をクーデターのプロットに参加したと彼を非難、逮捕した。レデスマ氏はその容疑を否認している。反体制派は、この逮捕は政治的な動機に基づいていると主張(Planes 2015)。

² 「この通告に関して議会で投票にかけられることはないだろう。異議の申し立てが無かった場合は、議会に通告されたと判断することが議会の役割だ。政府は46日以内にテロリストのリストからキューバを削除することになる。」が専門家の意見である(Kumar 2015)。

³ この指定解除の手続きを梃として、同じ立場にあるイランの核開発問題にも影響を与えられられる(日本経済新聞 2015)。

う点である。またオバマ政権は、査証なし移民者を国外追放から保護するために移民法の改正、違法薬物・麻薬に関する柔軟な提案、そして中米とカリブ海諸国に対する支援策等に取り組んで、米国の対ラテンアメリカ政策の再編成に乗り出している。今回オバマ氏的首脳会議と二国間会談は、「オバマ・ドクトリン」⁴に基づいて、ラテンアメリカに対して外交力を発揮する絶好の機会であった。

もう一つは、キューバとの関係改善は地政学的な重要性を含んでおり、米国の「裏庭」でもあるラテンアメリカへ中国が積極的に進出している背景がある。世界経済環境が悪化する中、オバマ大統領がキューバとの和解を舞台に、ラテンアメリカ地域を束ねる「盟主」として米国の地位を内外に再認識させる狙いがあった。米国にとってキューバは安全保障上だけでなく、経済上の戦略的なウエイトを増してきている。昨年7月に相次いでキューバを訪問したロシアのプーチン大統領と中国の習近平国家主席の動きに米国政府が神経をとがらせたのは想像に難くない。米キューバ関係改善はロシア及び中国のラテンアメリカ進出戦略を牽制する役割を果たす反面、同地域の不安定化を招きかねない。

最後の要因は、99年にチャベス政権が発足して以降、キューバはベネズエラとの関係を強化してきたが、原油価格の暴落によって信用不安が懸念され、ベネズエラからの支援の見通しが不透明になってきているので、米国との国交正常化へと駆り立てられるということだ。反米の代表格で社会主義国のキューバと米国の国交正常化は、ベネズエラ、ボリビア、ニカラグアなどで構成される米州ポリバル同盟(ALBA)プロセスに楔を打つと同時に、2015年1月にワシントンで開催されたエネルギー会合において発表された「カリブ地域のための天然ガス戦略」を促進する切掛けとなる。本戦略によって、カリブ諸国のベネズエラへの依存を減らし、ベネズエラのカリブ地域への影響力を弱め、米国企業のカリブ地域での天然ガスの販売・供給による商業的利益を追求できる。米国は、この考えを促進すべく、国際金融機関に対し、エネルギー及び気候関連プロジェクトに対するカリブ諸国向けの譲許的資金供与を奨励することに着手した。キューバと米国が国交を回復すれば反米同盟は柱を失うことになり、ラテンアメリカ・カリブ地域への米国の政治経済の影響力が強まると考えられる。

B. 経済的側面

経済が急減速するラテンアメリカ諸国にとって、安定成長が見込まれる米国が、後退する中国経済を補填する役割を果たすと期待される。2015~2016年の世界経済成長率は、国際金融基金(IMF)が昨年10月に発表した「世界経済見通し(WEO)」予測から0.3%下方修正され、それぞれ3.5%、3.7%となる見通しである。この下方修正は、主要な先進及び新興市場国・地域で潜在成長率が低下しており、中国、ロシア、ユーロ圏、及び日本の見通しの再評価、並びに原油価格の急落によって一部の主要な原油輸出国・地域での経済活動が弱まってきていることを反映している。主要貿易相手国・地域の経済が低迷すれば、ラテンアメリカは大きな影響をうける。IMFが2015年4月に発表した成長見通しで、成長率が唯一上方修正された主要経済国・地域は米国であり、2015年には3.1%成長を予測している。これから米国の米州での経済的影響力が再び強化される可能性が高まっている⁵。

ラテンアメリカ経済は4年続けて減速している。これまで同地域の輸出国経済を牽引してきた中国の一次産品需要が後退する中で、国内投資が停滞していることが起因である。

⁴ 「オバマ・ドクトリン」は本レポート「下」で言及する。

⁵ 因みに、米州機構のメンバーであるカナダの2015~2016年の成長率は、米国ほどではないがそれぞれ2.2%、2.0%になるとIMFは予測している(IMF 2015)。

残念ながら、景気回復のための財政金融政策の余地は限られている。国連ラテンアメリカ・カリブ経済委員会（ECLAC）が2015年4月に発表した予測によると、同地域の成長率は昨年の1.3%から1.0%に低下する。同月にIMFが発表した「世界経済の見通し」では、2015年は、前年の予測を大幅に下方修正され、0.9%まで減速すると予測している。2004～2013年の期間で記録された年平均4.2%と比較すると大幅な減速である。両国際機関はブラジルの2015年成長率をマイナスおよそ1%、IMFはベネズエラの今年の成長率はマイナス7%、アルゼンチン経済もマイナス成長と予測している(表—1を参照)。

南米諸国の資源価格が急落し、中国、ロシア、ブラジル等の新興国経済が大きく減速し、欧州の停滞と相まって、多くのラテンアメリカ諸国は主要な貿易・投資相手国として米国の重要性を再評価しているのが現状だ。米国を最大の貿易相手国とし、一次産品ではなく製造業品を主に輸出するメキシコ及び中米諸国の予測値が南米やカリブ海諸国と比較して高いのは偶然ではない(表—1)。

表—1 ECLAC, IMF: ラテンアメリカ・カリブ実質 GDP 成長率予測値 2015 年 (%)

	ECLAC*	IMF**		ECLAC*	IMF**		ECLAC*	IMF**
南米	0.0		中米・メキシコ	3.2		カリブ海地域	1.9	
アルゼンチン	0.0	-0.3	コスタリカ	3.4	3.8	アンティグア・バーブーダ	5.4	1.9
ボリビア	5.0	4.3	キューバ	3.0		パナマ	2.8	2.3
ブラジル	-0.9	-1.0	エルサルバドル	2.2	2.5	バルバドス	2.0	0.8
チリ	3.0	2.7	グアテマラ	4.0	4.0	ベリス	2.1	2.0
コロンビア	3.6	3.4	ハイチ	2.5	3.3	ドミニカ	0.9	2.4
エクアドル	3.5	1.9	ホンジュラス	3.0	3.3	グレナダ	1.3	1.5
パラグアイ	4.2	4.0	メキシコ	3.0	3.0	グヤナ	4.2	3.8
ペルー	4.2	3.8	ニカラグア	5.0	4.6	ジャマイカ	1.4	1.7
ウルグアイ	3.0	2.8	パナマ	6.0	6.1	セントクリストファー・ネイビス	4.6	3.5
ベネズエラ	-3.5	-7.0	ドミニカ共和国	5.0	5.1	セントビンセント・グレナディーン	0.8	2.1
						セントルシア	0.3	1.8
ラテンアメリカ	1.0		中米(メキシコを除く)	4.0		スリナム	3.5	2.7
ラテンアメリカ・カリブ	1.0	0.9				トリニダード・トバゴ	1.0	1.2

注： * : ECLAC 各国通貨で実質価格に基づいて予測。
 ** : IMF 購買力平価 (国際ドル) に基づいて予測。

出所 : ECLAC, Press Release, 7 April 2015, IMF World Economic Outlook (WEO) 2015, Statistical Annex から著者が作成。

ラテンアメリカのオイル・ブームは終焉を迎え、同地域の産油国は苦境に立たされている。現在1バレル当たり米59ドルで低迷する原油(WTI)価格は、昨年の4月の103米ドルと比較すると4割ほどの廉価である。ラテンアメリカへの経済・政治的インパクトは大きい。原油安の影響が世界経済を後押し、世界GDPを0.3～0.7%引き上げる反面(IMF 2015)、ベネズエラ、コロンビア、エクアドルなど、輸出と財政収入が石油に大きく依存する国々だけでなく、経済が石油依存ではなくてより多様化しているブラジルやメキシコなどでも、石油産業関連の開発プロジェクトが縮小・遅延となる可能性が高まっている(桑山 2015a)。

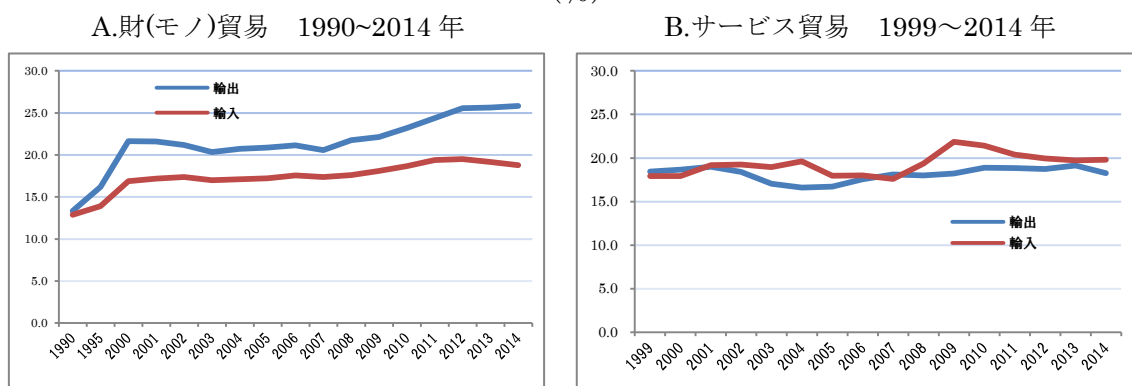
この精彩を欠いた経済見通しの下、マクロ経済リスクは下振れ傾向にあると言って良い。ラテンアメリカ・カリブ海地域の一次産品輸出国は、中国経済が予想以上に減速し、外部需要が低減する現状では、同地域の国際商品輸出が大きな痛手を受ける恐れがある。また、米連邦準備制度理事会が金融量的緩和を行うペースを徐々に減らしていく「緩和通減(テーパリング)」政策を2013年5月に発表した、その引き締め措置が2015年にも開始される見通しで、ラテンアメリカ経済の足かせとなっている。その結果、金融情勢を更に圧迫し、景況感をさらに押し下げる可能性もある。2003年～2010年間の黄金時代では、高度

成長は数百万人を貧困から解放し、不平等を削減し、消費財、自動車や住宅需要を駆動する中間所得層が増加した⁶。この社会的利益に貢献してきた雇用レベルを維持することに焦点を当て、ブーム期間中に培われた社会的利益への期待に対応していこうとするのは当然であるが、国によっては反景気循環的な財政金融政策を採用できる可能性は低い。

近年オバマ米大統領は外交・軍事・通商政策での「アジア旋回」を強調し、その反面ラテンアメリカを軽視しているように見える。しかし、今世紀に入って中国の対ラテンアメリカ市場の進出が進む一方で米国の通商的存在感が低下する傾向にあったが、米国の貿易・投資相手国としての重要度が近年回復基調にあることを忘れてはいけない。より重要なのは、21世紀に入って米国貿易（財及びサービス）総額にラテンアメリカの占める割合が堅調に伸びてきていることだ。

財(モノ)貿易においては、ラテンアメリカは米国の主要輸出先で、その重要性は2007年以降に特に高くなっている(図一1を参照)。2014年にはラテンアメリカは米国財輸出総額(1兆1,6230億ドル)の約26%(4,190億ドル)を占めており、その占有率は93年の13%から順調に上昇してきている。メキシコ(2,400億ドル)が最大の輸出先で、ブラジル(424億ドル)、コロンビア(203億ドル)、チリ(166億ドル)、ベネズエラ(113億ドル)、アルゼンチン(108億ドル)が続く。米国にとって必ずしも友好関係にないラテンアメリカ諸国も米国の主要輸出先である。2014年の統計では、米国はベネズエラから310億ドル相当の原油を輸入しており、同国とは財貿易で大幅な赤字を計上している。

図一1：ラテンアメリカ・カリブ地域が米国貿易総額に占める割合 (%)



出所：財貿易：国連 COMTRADE データベースから著者が作成。
サービス貿易：米国商務省のデータベースから著者が作成。

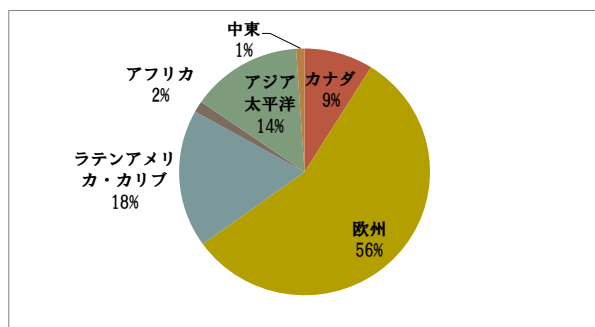
また、今世紀に入って米国はそのサービス輸出総額(7,100億ドル)の20%弱(1,300億ドル)をラテンアメリカ市場に向けている。対ブラジル、メキシコのサービス輸出は2014年にはそれぞれ278億ドル、300億ドルに達し、両者の合計は米国の対日本サービス輸出(470億ドル)を大幅に上回る。まさにラテンアメリカは米国サービス商品の「顧客」だ。米国は世界第1のサービス輸出国であり、同国の景気上昇を受けて更にサービス輸出が増加するかもしれない。

⁶ 域内の極貧層が2012年で12%まで減少し、同年に中産階級に仲間入りした人口が地域人口の34%まで増加した。所得格差を示すジニ係数は、域内での賃金格差の縮小の結果、対2003年で7ポイント低下した。

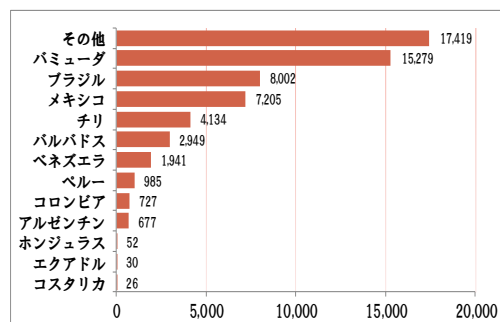
米国の対外直接投資（FDI）においても、ラテンアメリカ・カリブ地域は主要投資先である。2010～2013年の年間平均 FDI 額でみると、ラテンアメリカ・カリブ地域は米国対外 FDI 総額（3,285 億ドル）の 18%に相当する 594 億ドルを受け入れている（図一 2 A を参照）。額で対アジア太平洋 FDI を大きく上回る。しかし、バミューダ島やバルバドスなどのカリブ金融センター向けを除外すると、総額は 278 億ドルに止まる。アジア太平洋の場合も香港とシンガポール向け投資が多い。同期間で最大の域内での投資先はブラジルで、メキシコ、チリ、ベネズエラ、ペルー、コロンビア、アルゼンチンが続く（図一 2 B）。これらのラテンアメリカ諸国は米国にとって、中国、韓国、マレーシア、タイなどのアジア諸国よりも重要な投資先となっている。また、ラテンアメリカでは投資国としての米国の重要性が高いことも特記に値する。米国は対ラテンアメリカ FDI の最大投資国で、2007～2012 年間で、同地域が受け入れた総額（フロー）の約 23%を占めたと ECLAC（2014）は推定している。米国経済の回復が相互投資の活性化に繋がる可能性は高い。

図一 2：米国の対ラテンアメリカ・カリブ直接投資 2010～2013年平均流出フロー額
（百万ドル %）

A. 対外 FDI 構成比 主要地域別



B. 対ラテンアメリカ・カリブ内訳



出所：米国商務省のデータベースから著者が作成。

キューバが米国との関係改善を模索する背景には、経済の低迷がある。ECLAC はキューバ経済の成長率は 2014 年の 1.1%（推測値）から 2015 年には 3%まで回復すると予測している（表一 1）。米国による経済制裁が緩和されれば、現在抑制されている海外投資や輸出（観光業サービスも含む）が大幅に増加する可能性が出てくる。今回の米国との国交正常化が、ラウル・カストロ議長が 2008 年の就任後にキューバが段階的に進めてきた一環の経済改革（例えば、2014 年下半期に発効した新外国投資法）を後押しすることが期待される（桑山 2015b）。

米紙ワシントン・ポスト（Washington Post 2015）は 4 月 8 日電子版で、キューバ市民を対象に米調査機関が実施した世論調査の結果を掲載し、キューバのカストロ議長を「評価する」との回答が 47%だったのに対し、オバマ米大統領への評価は 80%に達したと伝えた。前議長のフィデル・カストロ氏の評価はさらに低く、44%に止まった。調査結果について、同紙は「キューバの政治体制への不満を示す」と分析しているが、オバマ氏に対しては低迷するキューバ経済に好影響をもたらす人物として期待を寄せたとみている。

米国がラテンアメリカを再発見する一方、ブラジルがその抱える問題で域内でのリーダーシップが低下、そして ALBA の威信と影響力が脆弱化してきている。経済的観点からすると、ALBA はその最盛期でも域内では重要な統合グループではなかった。ALBA を構成する 11 カ国の内、6 カ国がカリブ海英語圏に属する小規模経済国で、ALBA の GDP 総額

の1.2%を占めるに過ぎない。これに中米で最も貧しいニカラグア、南米で最貧国のポリビアを加えてもGDP合計の半分にも満たない。ベネズエラはALBAのGDPの52%を占めるが、その経済力が原油価格の急落で大幅に低減している(Arriagada 2015)。上記したように、ALBAの中心的存在であるベネズエラの2015年の成長率は、マイナス7%とIMFは予測する。インフレ率も100%まで上昇するのではないかと懸念される。

米ベネズエラ関係が近年悪化しているが、両国がお互いに重要な貿易相手国であるという事実は根本的には変わっていない。米国はベネズエラの最大貿易相手国である。ベネズエラで存在感を増す中国でさえ、米国の購買力には対抗できない。一方で、米国通商代表部の情報によると、米国にとってベネズエラは、ラテンアメリカ地域でメキシコ、ブラジルに次ぐ第3の貿易相手国である。米国勢調査局のウェブサイトによると、2014年にはベネズエラ対米国輸出・輸入はそれぞれ302億19百万ドル、113億39百万ドルに達している。二国間貿易は近年減少基調にあるが、米国とは政治的に近いコロンビアとの貿易を上回る額である(Fajardo 2015)。

米ベネズエラ間の貿易は石油に集中する。ベネズエラの対米国輸出の90%以上を原油が占める。国際原油価格の下落の影響で、米国への輸出額が減少しているが、同時に輸出総量も縮小しているのが現状だ。米国政府の推計によると、2014年には、ベネズエラは米国に約74万バレルを輸出したが、10年前と比較すると約50%縮小したことになる。しかし、ベネズエラは米国の石油輸入において第4位の供給国である。現在、対中国、インド原油輸出がそれぞれ一日当たり54万バレルと36万バレルであることから、対米輸出が未だに對新興国輸出額を大きく上回っていることが分かる(Fajardo 2015)。

「ベネズエラが米国の石油市場に依存しているのではなく、むしろ米国がベネズエラ産の原油に依存していると理解されるべきだ。米国はベネズエラが蛇口を閉じると、国内調達に大きな混乱を引き起こすことを知っている。」と米国ドレクセル大学ジョージ・シッカリエロ・マーハー教授が指摘している。その反面、ブルッキングス研究所のハロルド・トリクナス氏は「国際市場における石油の供給過剰で、現在価格が下落している。米国では、重く硫酸含有量が高いベネズエラ原油を受け入れることで、精油所の最適化を図ってきた。しかし、現在カナダから鉄道で輸送される原油は、ベネズエラ産に代替できるタイプである。ベネズエラからの輸入が減少しても、米国にとって10~15年前のように戦略的な問題を引き起こすことはない」と異なる見方をしている(Fajardo 2015)。

しかし、米国政府が石油輸入を縮小し、ベネズエラを制裁するとは考えにくいとトリクナス氏は語る。「近年の米国政府の制裁は、政府または国家に対してではなく、個人に対するものが多い」と教授は述べる(Fajardo 2015)。ワシントンがベネズエラに禁輸政策を適用するならば、対キューバ制裁と同じような状況を生み出すことになりかねない。対キューバ制裁は失敗に終わったが、それが繰り返されることはない。」また、ベネズエラは米国との貿易を減少することをそれほど懸念していない。米国市場では市場価格で販売できるが、対ペトロカリブ(Petrocaribe)やキューバのような輸出先では、市場価格で決算できない。「米国市場は、輸送コストが低いので、ベネズエラにとって最も収益性の高い市場である。彼らは、米国でCITGO製油所を所有しており、原油輸出の利益だけでなく、精錬からの収入の一部を獲得できる」とトリクナス氏は強調する。ジョージ・シッカリエロ・マーハー氏も、対米輸出を減らすような、「経済合理性に外れたことはしないであろう。ベネズエラは、原油価格が特に低迷している現時点では、政治的なジェスチャーのために、経済の安定性を犠牲にするようなことはしないだろう」とトリクナス氏と同じ見解である(Fajardo 2015)。

C. 米州首脳会議プロセスの変遷

米州首脳会議は、米州機構（OAS）加盟国のサミットであり、現在ラテンアメリカ・カリブ海諸国 33 カ国と米国とカナダが参加している。米国が主導する形で 1994 年に始まった。キューバが参加するのは今回が初めて⁷。3 年程度に 1 回開かれており、今回が 7 回目の会合であった。米州域内の安全保障、エネルギー、環境、貧困の格差是正、人権課題などについて対話する会合である。1) 主権平等、2) 内政不干渉、3) 米州諸国の連帯、4) 集団的安全保障が原則である。

今年で 21 年目を迎える米州首脳会議プロセスは、それ相応の成長の痛みを抱えている。1994 年に開催された第 1 回のマイアミサミットは、数カ国が軍事政権から民主政権へ移行し、1980 年代の「失われた十年」からの景気回復の基調も伴って、多くの国が新しいビジョンを共有する環境の中で開催された。民主化と自由化の概念の下、アメリカ大陸の国々が共通のプロジェクトで集結し、米州自由貿易地域（FTAA）と呼称される単一経済圏の創設案を立ち上げた時期でもある。

しかし、カナダ、ケベック市で開催された 2001 年の第 3 回サミットから米州諸国間で FTAA に関する意見の相違が顕著化し、アルゼンチンの海岸保養地マールデルプラタで開催された 2005 年の第 4 回サミットで、米州内での FTAA に対する内部分裂が確実となった。米国とその他 28 カ国が交渉の継続を要求したが、メルコスール加盟国（アルゼンチン、ブラジル、パラグアイ、ウルグアイ）、ならびにベネズエラが交渉から撤退することを表明、FTAA 構想が結果的に葬られることになった(Keller 2012)。FTAA の敗北が誘因となり、ラテンアメリカ・カリブ地域の二極化プロセスが始まった。現在ラテンアメリカ域内で進行する「太平洋同盟」加盟国と反米左派的なメルコスールや ALBA との分断化の発端は、FTAA 交渉の決裂に由来する(桑山 2014)。自由貿易・投資政策の下で協調路線を展開する親米のグループと国際経済との統合を嫌う国が幾つか域内で共存するのが米州である(Kotschwar 2015)。

FTAA が失敗におわったことで、トリニダード・トバゴのポート・オブ・スペインで 2009 年に開催された第 5 回米州首脳会議では、ケベックやマールデルプラタ会合とは異なり、貿易が初めて議題の焦点から外された。米州地域との「新しい係り合い（エンゲージメント）の章」を開くことを約束した就任間もないバラク・オバマ米大統領が歓迎された一方で、ベネズエラのチャベス大統領がサミットのプロセスからキューバが除外されていることを批判した。第 5 回サミットが終わって間もなく、2009 年 6 月にホンジュラスのサンペドロスラで開かれた OAS 総会では、キューバを追放した 1962 年の決議無効を決定し、キューバの OAS への復帰を認め、キューバが「民主的」条件を満たす場合には、同国が将来参加できるよう道が開かれた。同首脳会議の宣言は、「協力のための新たな精神」を掲げ、2008～2009 年の金融危機に直面しながらも、繁栄、教育、エネルギー安全保障、環境の持続可能性を推進することで合意している(Keller 2015)。

2012 年コロンビアのカルタヘナで開催された第 6 回サミットでは、米州首脳会議からキューバが継続的に排除されることについて意見が分かれた。多くのラテンアメリカ諸国はキューバが将来参加することを支持、しかし米国とカナダは「民主的」な資格を満たしていないとキューバの参加を拒否。北米両国は、次のサミットでのキューバの参加を呼び

⁷ キューバは 1962 年の対キューバ制裁決議により、カストロ政権の OAS 参加を排除され、同年キューバ側も OAS 脱退を発表。2009 年 6 月にホンジュラスのサンペドロスラで開かれた総会でキューバを追放した 1962 年の決議無効を決定し、キューバの復帰を認め、それ以降、形式的には加盟国の地位を保有していた。

かけるアルゼンチン、ウルグアイ、ベネズエラのサミット宣言草案を拒否した。また、キューバが参加しない場合は、次回サミットをボイコットすると ALBA 加盟国が表明した背景がある。また同会議ではクリスティーナ・フェルナンデス・デ・キルチネルアルゼンチン大統領がフォークランド領有権の認識を試みたが、米国が中立の立場を維持したため、失敗に終わった (Keller 2015)。

その一方で、ラテンアメリカ諸国は米国とカナダを除外する地域機関を通じて、ホルヘ・チャベス元ベネズエラ大統領主導のラテンアメリカ・カリブ諸国共同体 (CELAC) 及び南米 12 カ国から構成される南米諸国連合 (UNASUR) などの地域統合が推進されるようになった。UNASUR 加盟国は、2015 年 3 月 14 日の臨時外相会議で、オバマ大統領が 9 日に署名した対ベネズエラ制裁に関する大統領令の撤廃を要求する声明を発表し、大統領令について「国家主権や不介入の原則に対する脅威だ」として、「拒絶」を表明し、米国に「国家主権と国民自決の原則の下、ベネズエラ政府と対話するよう」求めた (Planes 2015)。今回パナマに集結した米州諸国は、1994 年の第 1 回首脳会合時のようには融合されていない。

パナマ米州サミットのテーマは「繁栄と公平：米州での協力における挑戦」であり、これは米州諸国にとって、最適なテーマといえる。ラテンアメリカは、ガバナンスの分野で多くの課題に直面している。CELAC や UNASUR などの地域組織は民主主義やガバナンスといった重要課題については沈黙し、具体的な提案に欠けると指摘する専門家も多い (Kotschwar 2015)。アジア諸国とグローバルなバリューチェーンで競合したいラテンアメリカは、その生産、貿易面でも大きな問題を抱える。これらは面倒な官僚制度、不十分な交通・通信インフラ、重複する規制制度など広範に及ぶ。また環太平洋戦略的経済連携協定 (TPP) のようなメガ・地域貿易協定の出現を含む新しい国際経済の動向の中では、米州域内で協力体制を作り上げることは、アメリカ大陸の国々に新たな挑戦だけでなく、潜在的な機会も提供する (Kotschwar 2015)。

III. 第 7 回米州首脳会議の評価

第 7 回米州首脳会議は、同機構が 20 年前に設立されてから初めてキューバの参加が認可され、ワシントンとハバナ間の外交正常化に弾みをつけた歴史的イベントとして歴史に残るであろう。米国の対キューバ政策は、長期にわたって米国とラテンアメリカの関係の遺恨となっていた。普段は分断化で特徴づけられるラテンアメリカだが、米国の対キューバ政策に関して反米姿勢をとることでこれまで結束していたラテンアメリカが変わりつつある、という見方が一般的だ。アメリカンダイアログ会長マイケル・シフター氏は、「今回のパナマサミットで、ラテンアメリカの結束に亀裂が入ったかもしれない。多くのラテンアメリカ・カリブ諸国は、米国とキューバの接近を歓迎している。域内の緊張が薄れ、米州域内での協力関係が前進する可能性が出てきた」と、米キューバ関係の緩和が今回のサミットの最大の成果として評価している (Shifter 2015a, Shifter 2015b)。昨年 12 月にオバマ大統領が米キューバ間の国交正常化に努力する意志を表明し、半世紀にわたる対キューバ政策が失敗に終わったことを認めた。新しいアプローチを試みる時期が到来したとの認識だ。米国の対キューバ政策上の根本的な変化、そしてオバマ大統領とカストロ議長との 59 年ぶりの首脳会談は、パナマサミットに劇的で独特な性格を加えたことは間違えない。

英ファイナンシャルタイムズ誌のラスボーン氏 (Rathbone 2015) は、今回の米州首脳会議で 2 つの世界観、即ちコロンビアの作家、ガルシア・マルケスの遺作「百年の孤独」か、それとも「コレラの時代の愛」のどちらかが露わになったと指摘する。前者の見方として、人権侵害に関与した当局者 7 人に制裁措置を発動した米国を強く非難したベネズエラのマ

ドゥロ大統領の姿勢を、マルケスの文学史上最も有名な結びの一節、「100年に及ぶ孤独を余儀なくされた民族に2度目のチャンスなどない」に比喻している。マドゥロ大統領は、「米国がラテンアメリカに干渉する事態が2度とあってはならない」と訴え、「100年に及ぶ苦難と新自由主義」を責め立てた。米国の参加に抗議の意を表して会議を欠席しようとしたエクアドルのコレア大統領も、この考え方を共有する人物かもしれない。「米国をやり玉に挙げて自己憐愍（れんびん）に陥ろうとするラテンアメリカ諸国の姿勢が国内で支持されるには、歴史上それなりの理由があるが、目の前の問題を回避する言い訳にすれば、歴史の罨にもなる」とラスボーン氏は歴史に固執するマドゥロ大統領の姿勢を強く批判する（Rathbone 2015）。

後者の見方は、怒りに満ちた過去に終止符を打とうとする世界観だ。半世紀に及ぶ冷戦の対立からの脱却を目指すキューバのカストロ議長とオバマ米大統領はこの姿勢で同サミットに臨んだ⁸。オバマ氏は「私が生まれる前に始まった戦いを続けることに」関心はなく、「未来に目を向けている」と強調した。カストロ氏も演説で、過去の憤りについて延々と訴えた後に、「オバマ氏は誠実な人物で、米政府の対キューバ禁輸措置へ責任はない」と述べ、先の感情的な発言について謝罪している（Rathbone 2015）。

オバマ氏は「依然として深く大きな溝が存在しているのは明らかだ」と慎重姿勢を崩さなかった。カストロ氏も「誰も幻想を抱くべきではない」と述べた上で、「相違点が多いため、大変な我慢が必要だ」とクギを刺した。だが、孤立した過去に閉じこもり、時代遅れの考えに終始するのではなく、和解に踏み出すことに重点を置いた。「コレラの時代の愛」の語り手が思いを巡らせるように、「人生を通じて繰り返し再生を迫られる。」この再生プロセスは米国とキューバの関係修復を表している。ラテンアメリカ最古の反政府活動を終結させるため、ゲリラと和平協議を2年間続けているコロンビアのサントス大統領はこの考えに同調し、「中南米地域は過去にとらわれがちだ」と同氏は述べた（Rathbone 2015）。

今回のサミットの成果として、今年1月以降、米キューバ両国間での高官協議が停滞していたが、その交渉プロセスに突破口を与えたことが挙げられる。二国間交渉の最大の障害となっていたキューバのテロ支援国家指定の解除に関する国務省の勧告を承認し、加えてオバマ氏が対キューバ禁輸措置を解除する方針を掲げているのは、「ラテンアメリカで最も難しく、長期に及ぶ懸案の一つを取り除きたいからである。同様に、カストロ氏もキューバ経済を活性化させるため、全面的な緊張緩和に伴う海外投資を必要としている」とシフター氏はオバマ、カストロ両氏の前向きな姿勢を評価する（Shifter 2015b）。ベネズエラの経済危機の悪化で同国政府からキューバ政府への金融支援が脅かされている現状では、この前向き政策はとりわけ重要である。

もう一つの大きな成果は、今回の首脳会合でも感知されたラテンアメリカ諸国間の根強い反米感情が米州域内の対話を阻止しなかったことだ。人権侵害を念頭に、ベネズエラの政府高官7人に対して米国内の資産凍結などの制裁を発動し、「ベネズエラを米国にとっての安全保障上の脅威」と呼んだワシントンに反撃姿勢をみせていたニコラ・マドゥロベネズエラ大統領が、パナマサミットを台無しにするのではないかと危惧された。「しかし、ラテンアメリカ政府首脳は、米国の対ベネズエラ対策には反対で、ワシントンの膨張された

⁸ オバマ大統領は今回の非公式会談を「歴史的」と表現。カストロ氏に対し「両国政府の間には（民主主義や人権をめぐる）意見の大きな相違が存在する」としつつ、両国は冷戦時代の対立を解消することができるとの考えを示した。大統領は会談後、記者団に対し「冷戦は終わった。キューバは米国の脅威ではない」と説明した。オバマ氏は53歳の自身について、ラウル・カストロ氏と同氏の兄であるフィデル・カストロ氏が政権を掌握した1959年のキューバ革命時には生まれてすらいなかったと指摘した（Rathbone 2015、Shifter 2015a）。

レトリックに当惑していたが、多くの政府はマドゥロ大統領がサミットを独り占めし、建設的な論議を阻害し、オバマ大統領を当惑させることを許さなかった」(Shifter 2015a, Shifter 2015b、オープンハイマー2015b)。特にキューバがベネズエラの意向については消極的であったことは重要だ(インターアメリカンダイアログ顧問で名誉会長であるピーター・ハキム氏のコメント、コラムを参照)。

今回のサミットで、米国キューバ両者間の和解プロセスに弾みがついたことは明らかだ。オバマ氏が大胆なスタンスを取ったことを評価する報道は多い(例えば、ローラ・チンチラ元コスタリカ大統領、コラムを参照)。また、カストロ議長は、ベネズエラが長年の懸案である米キューバ関係改善の機会を無駄にすることは許さなかった。「ワシントンが行政命令で使用した表現で、多くのラテンアメリカ諸国の輿感を買ったことを認識し、米国政府がベネズエラに対して人権侵害に関するメッセージを発信し続ける中、ベネズエラが米国の安全保障にとって脅威ではないと明言したことで、ダメージを少なくし、ラテンアメリカ地域全体に対して協調的な外交路線を展開することが出来た」とアメリカンダイアログ会長のシフター氏は強調する(Shifter 2015a)。米国の対ベネズエラ制裁の声明とその撤回はオバマ大統領側近のミスだと、カリフォルニア大学サンディエゴ校の国際政治経済学教りチャード・フェインバーグ氏は指摘する(コラムを参照)。

しかし、キューバに関する米国の決定が米国の対ラテンアメリカ関係の改善に役立つにしても、難しい問題が残存することも確かだ。キューバは未だに民主的な改革を制定しておらず、ベネズエラとは異なり、民主的に選出された政府を持っていない。「人権を侵害する不完全な民主主義と、独自の法の下で人権を拒否する全体主義政権には大きな差がある」と「自由なキューバセンター」のカルソン氏は指摘する(Ramirez 2015)。米州機構(OAS)が掲げる「米州民主主義憲章」の崇高な目標は今回の会合で葬られてしまった、という厳しい評価を下す専門家もいる(元国連ベネズエラ常任代表、ディエゴ・アリア氏コラムを参照)。キューバがこれから政治経済改革に乗り出すかどうかについては、米国とラテンアメリカ・カリブ間の溝はいささか縮小しているものの、見解の相違は未だに大きいのは確かだ(Shifter 2015)。

ベネズエラの人権問題に関しては、米国はラテンアメリカで事実上孤立しており、米国の対ベネズエラ制裁に反対するラテンアメリカ政府は少なくない。ボリビアのエボ・モラレス大統領は、米国の対ベネズエラ制裁を「オバマ氏のラテンアメリカに対する最大の過ち」と呼んだ。ブラジルのジルマ・ルセフ大統領は「我々は米国の制裁を拒否する」と厳しく米国を批判した。エクアドルやアルゼンチンもベネズエラ政府が反対派の指導者を投獄したことについてあからさまに批判している。ラテンアメリカ諸国の大半は、直接的な批判は控え、ベネズエラでの野党との政府対話を支持することで合意している(La Prensa 2015b, Webber 2015)⁹。

だが、ラテンアメリカが団結して米国の対ベネズエラ制裁に沈黙を保っていたとはいえない。ベネズエラ政府による反対派リーダーの投獄を非難し、米州首脳会議に参加する各国首脳に対してベネズエラ情勢への対応と拘留中の政治指導者の解放を求めて、スペイン及びラテンアメリカの元首脳 25 名の連名による「パナマ宣言」が、首脳会議開催日前日の 9 日、インスルサ米州機構事務局長に提出されたことは特記に値する¹⁰。後に、デ・ラ・ルア元

⁹ 米国の対ベネズエラ制裁については、本レポート(下)でより詳しく検討する。

¹⁰ 同宣言に名前を連ねている各国元首脳は以下のとおり(ABC順)。アリアス元コスタリカ大統領、アスナール元スペイン首相、バルレッタ元パナマ大統領、ベタンクール元コロンビア大統領、カルデロン・ソル元エルサルバドル大統領、カルデロン元メキシコ大統領、カルデロン元コスタリカ大統領、チンチージャ元コスタリカ大統領、クリスティアーニ元エルサルバドル大統領、ドゥアルデ元アルゼンチン大統領、

アルゼンチン大統領、カルドーズ元ブラジル大統領、ラゴス元チリ大統領、ドラン・バルエン元エクアドル大統領、及びメヒア元ドミニカ共和国大統領が同文書に署名した。同宣言の写しが、ベネズエラ反体制派リーダー（投獄中）の夫人であるリリアン・ティントリ女史及びミツィ・カプリレス・デ・レデスマ女史に手渡された。上記の宣言とは別に、ベネズエラでの三権分立と自由で公正な選挙の実施を求めて、パストラナ元コロンビア大統領、アスナール元スペイン首相、キロガ元ボリビア大統領、カルデロン元メキシコ大統領及びウルタード元エクアドル大統領が独自の「宣言」を提出したと報道される(La Prensa 2015a)。

第 7 回米州七サミットは、草案に含まれていた 6 段落についてコンセンサスが得られなかったため、最終宣言が発表されずに閉会した。開催以前 4 カ月にわってパナマと米州機構 (OAS) が本部を置くワシントンで、高官協議及び二国間の交渉により「48 項目に関する提案の内、42 項目について合意が達成されたが、残りは 35 カ国の内で 2 カ国が民主的ガバナンスと環境に関連する事項で反対した。だが、公共保全、ガバナンス、教育など全てのサブトピックについて合意文書が署名された」と議長国のベレーラパナマ大統領が閉会の演説で強調している (OAS 2015、Aparicio 2015)。

また「最終宣言案は、参加国政府の代表による 4 回の交渉を経て、ベネズエラ及びニカラグアが提案した 3 つの課題以外は承認され、3 月 31 日に署名された」とアンドレ・オッペンハイマー氏は指摘している (オッペンハイマー 2015b)。同 2 カ国が拒否した 3 項目とは、第 1 に米国が汚職と人権侵害を犯したとするベネズエラ政府関係者 7 人に対する国内資産の凍結及び査証発給停止の制裁で、内政問題に干渉する一方的な強制措置と批判する 3 段落である。第 2 にベネズエラが主宰する米州内急進左派グループの会議(Summits of the People)を将来の米州首脳会議に組み込むという案、そして第 3 にプエルトリコの独立運動家の代表を将来の米州首脳会議に招致する項目である (オッペンハイマー 2015b)。3 項目とも米国にとって受け入れ難いものである (Webber 2015)。その他の最終宣言案の内容は、共通の教育水準、保健、エネルギー協力、移住、安全保障及び民主政治の促進へ向けた、コロンビアのサントス大統領が提唱した米州教育指針 (Inter-American Educational Agenda) の創設を含めた、教育水準の改善を担う前向きな声明であった。

ワシントンとハバナが国家正常化の進展を図り、緩やかな経済開放を追求していくと期待されるが、キューバの権威主義がそのまま残ることも今回のサミットで明らかになった。市民社会フォーラム (Civil Society Forum) では、キューバ政府関係者と反政府派間に激しい対立があった。「この不快な光景は、反対勢力による政治システムの改革を容認しないキューバ政府の頑な姿勢を暴露した形だ。キューバ国内での調整プロセスは困難で、それには何年もかかることに留意しなければならない」と警鐘を鳴らす専門家も多い(Shifter 2015b, Hakim コラム参照)。また米国政府は、その他のラテンアメリカ諸国がキューバの政治的開放を助成するために努力するとは少なくとも短期間には期待できない。コロンビアの元米国大使マイルズ・フレッシュット氏は「国交正常化はカストロが政権を譲る 2018 年までには実現される可能性は低い。カストロ議長は、米国がキューバの政治経済政策を変更することはないと明言した」と冷静な判断だ (コラム参照)。今回のサミットで、オバマ大統領は、人権問題がキューバとの関係において関心事であり続けることを明らかにしたが、残念ながらオバマ氏が多くのラテンアメリカの大統領の支持を勝ち取ることは難しい (Shifter 2015 b)。

フォックス元メキシコ大統領、ゴンサレス元スペイン首相、グティエレス元エクアドル大統領、ウルタード元エクアドル大統領、ラカジェ元ウルグアイ大統領、モンヘ元コスタリカ大統領、モスコソ元パナマ大統領、パストラナ元コロンビア大統領、ピニェラ元チリ大統領、キロガ元ボリビア大統領、ロドリゲス元コスタリカ大統領、サンギネッティ元ウルグアイ大統領、トレド元ペルー大統領、ウリベ元コロンビア大統領、ワスモン元パラグアイ大統領(La Prensa 2015b)。

V. 結論に代えて

サミット開催後の評価がこれからも多く発信されるであろうが、キューバが初めて参加し、カストロ議長が公式にオバマ大統領の支持を表明したことを評価するものが中心であろう。キューバとの歴史的な和解政策に取り組みむと共に、査証なし移民者を国外追放から保護するためのイニシャチブを展開、より柔軟な違法薬物・麻薬に関する提案、そして中米とカリブ海諸国に対する支援など、対ラテンアメリカ政策の再編成に乗り出したオバマ政権を評価する報道は多い(Bustamente y Vargas 2015, リチャード・フェインバーグ, コラムを参照)。

しかし、キューバとの国交正常化に関わる案件が最終的には、米国議会の同意が必要であることを忘れてはいけない。オバマ氏は、正常化プロセスには忍耐が必要であることを繰り返し警告した。そのうえで、「私たちは、ラテンアメリカで民主主義、人権、集会の自由、報道の自由についての対話を停止する意志は毛頭ない」と断言している。「キューバ問題を緩和することで、米州の首脳が人権や民主主義についての対話に興味を持つのではないか」と元国務省外交官で現在ジョージタウン大学教授、アルトゥーロ・バレンズエラ氏は期待する(Archibold and Hirschfield 2015b)。

だが、その他に米国が直面する重要課題が残存する。米国とラテンアメリカが引き続き別々の道を歩むのか、それとも経済的、社会的、政治的な課題と一緒に取り組んでゆく用意があるのかが最も重要である。オバマ氏とカストロ氏は、米国とキューバの対敵関係という古い問題を米州議題から削除した。しかし真の評価は、3年後の次回サミットで、米国キューバの和解と米州協力の進展いかんによって決定される(Shifter 2015 b)。「ワシントンがハバナとの和解で獲得した新しい信頼関係を、オバマ氏と彼の後継者がフルに活用できるかどうか問われる」とアーチボールドとハーシフィールド両氏はニューヨークタイムズ誌で述べている(Archibold and Hirschfield 2015b)。

第7回米州首脳会議事前会合として幾つかのイベントが開催された。第1回米州大学学長フォーラムもその一つである。米州の400以上の大学の学長が参加した本フォーラムでは、学問の流動性、技術と革新及び持続可能な経済発展について議論が交わされ、各テーマについて提案が出された¹¹。平行して、第2回米州企業サミットも開催された。同サミットには、オバマ大統領始め各国首脳、並びに米州地域を代表する企業約700社が参加し、主に、食糧の安全保障、農業、金融統合及びのエンパワーメント等がテーマとして取り扱われた¹²。また、「第4回米州の青少年のためのフォーラム」には、約400人が参加し、2日間の予定を終え10日夜に閉会した。今回は「起業と改革」が主要テーマとして取り扱われた他、教育、治安、環境、市民参画及び政策等がその他の議題について議論された(米州機構のウェブサイト参照せよ)。残念ながらこれらの会合は対話の性格が強く、米州が抱える問題の具体的な解決策の議論の場にはなっていない。

今回のサミットのテーマは「繁栄と公平：米州における協力の挑戦」であった。このテーマは、米州地域の将来にとって最優先課題であるのは間違いない。これらの重要テーマ

¹¹ 同フォーラムに急遽参加したケリー国務長官は、米国において教育は国の競争力を高めるための道具であると発言し、オバマ政権下における教育制度の進歩及び彼自身の見解について述べた。本フォーラムにて取り扱われた大学教育に対する期待及び提案書は各学長から各国首脳に手渡された同フォーラムで協議された内容については、“Message from the First Forum of University Presidents to the VII Summit of the Americas. Panama, April 10, 2015. <http://cumbredelasamericas.pa/en/foros-paralelos-english/>を参照せよ。

¹² 同サミットについては、米州機構のウェブサイト参照。<http://www.ceosummitoftheamericas.com/en>

についての対話を阻止していたのが米国の対キューバ政策である。この障害が緩和されたことで、米州内での協力についての議論に弾みがつくかもしれない(Archibold and Hirschfield 2015b)。米州首脳サミットプロセスが将来ポジティブな結果をもたらすには、米州諸国の共通課題の解決策に焦点を当てなくてはならない。

次回レポート（下）では米国ラテンアメリカ関係の新しい局面についてより詳細に分析する。

コラム

インターアメリカンダイアログは、4月14日発刊のラテンアメリカ・アドバイザー誌で「第7回米州首脳会議の成果は？」(What Was Accomplished at the Summit of the Americas?)との設問に対して、7人のラテンアメリカ専門家による米国とラテンアメリカ関係に関する賛否両論を掲載している。それら回答全文の和訳をこのコラムで紹介する。

設問：4月11日までパナマで開催された第7回米州首脳会議で印象的だったのは、オバマ米大統領とキューバのラウル・カストロ国家評議会議長の間で交わされた「歴史的な握手」と両者間の首脳会談である。その会合はワシントン・ハバナ関係の「雪解け」においてどのような意味を持つのか？今後の和解プロセスにどのような影響を及ぼすのか？今回のサミットでは、米国とラテンアメリカ諸国との関係においてどのような成果が得られたのか？米国ベネズエラ間の緊張が同サミットを阻害したか？経済成長、社会発展とエネルギーなどの分野で首脳会議はどのような進展をみせたか？

回答：ローラ・チンチラ元コスタリカ大統領：「オバマ大統領とカストロ議長が歴史的な握手を交わした会談は、国交正常化の道を開く。この会談は両国間の和解プロセスの出発点ではなく、昨年12月から行なわれている和解対話・交渉の重要な転機と考えられる。同会合は、米国とキューバそれぞれの国内グループ団体に強力なメッセージを送った。米州首脳会議では、何人かのラテンアメリカ首脳が反帝国主義的なレトリックで演説したにもかかわらず、米国とその他の米州諸国間での収束プロセスに弾みをかける例外的で画期的なイベントであった。米キューバ関係の正常化が加速する中で、過去2年間で移民や麻薬取引等の問題について米国内で緊張が高まる一方で、米州内でも反米感情が高まっていた。今回のサミットはそれを和らげる役割を果たした。ただ、米国の一貫性を欠く対ベネズエラ政策が無ければ、今回のサミットはより協調的な雰囲気で行なわれたかもしれない。オバマ政権がベネズエラは米国の安全保障において脅威であると表明したが、後にそのクレームを撤回した。今回のサミットのテーマは「繁栄と公平：米州における協力の挑戦」であり、このトピックが平行して開催された市民社会団体の会合、そして二国間及びサブ地域会議の優先テーマであった。これは私たちの地域の将来にとって重要課題である。米州首脳会議がポジティブな雰囲気で開催され、肯定的な結果をもたらすには、米州の政府はこれらの問題の解決策に焦点を当てなくてはならない。」

回答：インターアメリカンダイアログの顧問で名誉会長であるピーター・ハキム氏：「パナマサミットは、1959年のキューバ革命の勝利以来、1961年に国交を絶った両国の首脳の初めての会談を主催した会合として記憶に残るであろう。バラク・オバマ氏とラウル・カストロ氏が両国間の国交正常化へのコミットメントを再確認したことを、サミットに参加した首脳の大半が歓迎した。確かに、その目標を達成するためには時間がかかる。二国間の意見の相違は大きく、ワシントンとハバナの国内政治は複雑で面倒な課題を多く抱えている。半世紀に及ぶ対敵意識で、相互不信が残る。しかし、両国は国交正常化に向けて良いスタートを切り、今回のサミットでそのモメンタムを更に高め、おそらく不可逆的なプロセスとなるであろう。ベネズエラは、同国の政府高官の制裁措置に反対する反米キャンペーンにラテンアメリカの指導者たちを動員できたとはいえない。オバマ大統領は、制裁を正当化した表現を弱め、ベネズエラが米国の安全保障を脅かさないと認めて、その場を打開した。多くのラテンアメリカの首脳は米国の対ベネズエラ制裁を批判したが、それを最大の問題点として取り上げる首脳は限られていた。特にキューバがそれについては消極的であった。今回のサミットで最も不穏な瞬間は、キューバの支持派と反対派が対立し、市民社会フォーラムを混乱させたことだ。しかし、米国当局の要請で、キューバ当局者間の衝突は静まった。彼らが何故そのような混乱を許したのかはいまだに謎である。キューバとの歴史的な和解政策に取り組むと共に、査証なし移民者を国外追放から保護するためのイニシアチブを展開、より柔軟な違法薬物・麻薬に関する提案、そして中米とカリブ海諸国に対する支援策でも分かるように、オバマ政権は米国の対ラテンアメ

リカ政策を再編成に乗り出した。しかし、最終的には、議会はこれらの新議題に同意する必要があることは確かだ。その他に、米国が直面する重要課題は幾つかある。米国・ブラジル間協力体制の復活がその一つだ。6月にはブラジルのルセフ大統領がワシントンを訪問する。米州統合を推進する重要な機関として OAS の回復に向けて、米国が真剣に取り組むことも必要だ。」

回答: ニューヨークのコロンブスグループ顧問で、元国連ベネズエラ常任代表であるディエゴ・アリア氏：「サミットは実質的にはキューバ政権の初めての参加を祝う歓迎会に終わった。参加した首脳は「首脳」レベル会議に出席する必要はなかった。何故ならば、首脳はキューバのレベルまでレベルを落とし、ラウル・カストロ氏のプレゼンスに喝采することだけに興味を持っていた。キューバの人権問題について言及すると主張したオバマ大統領は例外として、キューバの人権問題を懸念する発言はなかった。今回の「繁栄と公平」の議題を犠牲にして、ラテンアメリカ首脳はカストロ氏を喜ばせることにエネルギーを注いだ。これはラテンアメリカ地域の民主政権にとって良いメッセージではない。会合を破壊しようとするニコラス・マドゥロ氏の脅威は実現しなかった。彼はグループから離脱して、オバマ大統領の注目を引くために必死だった。残念ながら、オバマ氏は彼の演説中には会議場から退席していた。フォロ・デ・サンパウロ (Foro de São Paulo) がベネズエラの支援で開催した「米州人民サミット」にはラウル・カストロ氏さえ出席しなかった。重大な人権侵害でベネズエラ当局者 7 人を制裁するオバマ大統領の行政命令の撤廃の決議をサミットの共同声明に織り込みたいとしたマドゥロの要請は、他の首脳の支持を得ることは出来なかった。米キューバ間の国交正常化には、特に米国議会で多くの障害があり、カストロ国家評議会議長の「忍耐」のアドバイス覚えておくのが賢明だろう。オバマ大統領が同首脳会議に大きな影響を与えたことは確かで、カストロ氏さえ賞賛するほど注目的になっていた。存在感が薄かったのは「米州民主主義憲章」だ。それはおそらく今回のサミットで埋葬されたのであろう。一回も言及されることはなかった。」

回答: カリフォルニア大学サンディエゴ校の国際政治経済学教授でアメリカンダイアログの元会長であるリチャード・フェインバーグ氏：「3年前のカルタヘナでの首脳会議では、ラテンアメリカ首脳が団結して、米国の麻薬対策、査証なし移民者の扱い、ラテンアメリカ・カリブを軽視する外交政策を批判し、キューバが招待されなかった場合には、次のサミットをボイコットすると脅した背景がある。この3年間で、これらの全ての課題において、特にキューバとの歴史に残る和解策でオバマ政権は政策の転換を図ってきた。よって、パナマでは、ラテンアメリカとカリブ地域の指導者のほとんどがバラク・オバマ氏に対して礼儀と尊敬の念で対応していた。しかし、オバマ大統領のパナマでの教訓は、ベネズエラ当局者 7 人の制裁とベネズエラが米国の安全保障の脅威とする表明等、ホワイトハウスの側近による不可解な失策で損なわれてしまったことだ。このタイミングの悪い発言がニコラス・マドゥロベネズエラ大統領やその他のポピュリスト少数派に対米批判の最良の機会を与えてしまった。対ベネズエラ制裁における失策、そして生き残る少数派ポピュリスト政権による痛烈な非難にもかかわらず、パナマサミットの全体的なムードは明るく、お祝いムードであった。ラテンアメリカ・カリブの大統領や首相は、反外国人暴力、そして宗教的不寛容が目立つその他の大陸と比較して、ラテンアメリカは平和な地域であり、完璧ではないが人権問題、貧困削減とクリーンエネルギーにおいて進歩している地域であることに誇りを抱いている。今後は、手続上の問題を解決することで、サミットがより効率的に運営され、不快なポピュリスト政権の影響が和らぐような風を吹き込み、相互の関心事である具体策で引き続き協力することで、米州関係はこれからも上向き軌道が続けることが出来る。」

回答: 国際貿易とビジネスコンサルタントでコロンビアの元米国大使であるマイルズ・フレシェット氏：「米国とラテンアメリカの幾つかのメディアは、オバマ大統領が送ったメッセージと彼の態度のお蔭で、サミットは成功に終わったと報道した。オバマ大統領とカストロ議長は二国間の正常化プロセスを継続してゆく意思を示した。しかし、国交正常化はカストロ氏が政権を譲る 2018 年までには実現される可能性は低い。カストロ議長は、米国がキューバの政治経済政策を変更することはない明言した。また彼は、正常化プロセスには忍耐が必要であることを繰り返し警告した。一方、オバマ大統領は、「私たちは、ラテンアメリカで民主主義、人権、集会の自由、報道の自由についての対話を停止する意志は持っていない」と断言した。ラテンアメリカを取り巻く状況は、2005 年、2009 年及び 2012 年のサミットの際の環境とは異なる。当時は同地域の多くの国がアジアの一次産品需要の高騰で高い経済成長の恩恵を蒙った。ウゴ・チャベス氏の闊歩と影響力で、米国からの独立を主張する意欲が奨励された。マドゥロ大統領はチャベスではない。マドゥロ大統領政権下でのベネズエラ経済の不祥事、民主主義の無視、反体勢力への暴力的な処置・対応は、ラテンアメリカを勇気づけるよりはむしろ辱める。マドゥロ氏のサミットでの演説は信頼性を欠き、多くの出席者を当惑した。残念ながら、人権侵害に纏わる政府高官 7 人の制裁に関するワシントンの行政命令の文言は、ラテンアメリカ首脳の同情を買った。最後に、世界経済の現状を鑑みて、大半の指導者がサミットの議題に真剣に取り組んでいく用意があるように見えた。はたして、彼らは行動に移るだろうか？」

回答：マイアミビーチにある AMLA コンサルティング顧問、ベアトリ・スランゲル氏は：「オバマとカストロ両氏は、表現は異なるものの、冷戦の名残が今回の首脳会議で埋葬されたと表明している。同会議はキューバ、カリブ海諸国、そして米国に新しい可能性をもたらす。ドイツ再統一後のように、これまですべての自由（独自の未来を構築する自由を含む）が拒否されてきた国家において、キューバの家族が努力と資産を共同で再編成することが出来るようになる。地政学的視点からすると、米キューバの協調は、パナマ運河が拡張され、また太平洋通路の重要性が高まることで、カリブ海地域で経済の追い風となる。米キューバの接近は、低コストで医薬品が生産され、東海岸においては、手頃な価格でオーガニック商品の供給を可能とするプラットフォームの構築に繋がる。キューバが中間所得国まで成長する過程で、500 年果たした海洋貿易の促進者の役割を奪還することになる。これを達成するには、少なくとも 30 年必要だが、中国の賢人が言うように、「千里の道も一歩から」始まる。

回答：ボゴタにあるアルシニエガス、ララ、プリセニョ、プラナ社のパートナ、ホルヘ・ララ・ウルバナハ氏：「そのような握手には民主主義の要素は見つからない。オバマ大統領はこれまで結果をもたらさなかった孤立主義から転機しただけでなく、過去と現在の米国対ラテンアメリカ政策の批判的になってしまった。一方でキューバは、米国との和解に向けて、何一つ政策を変更することを余儀なくされることはなかった。キューバが民主的な政治制度を採用するか、島の経済力をガエサ (Gaesa) グループからキューバ国民に受け渡すか、自由で独立したメディアを擁護するかどうかは、重要な問題ではない。現在、対話は単に人権問題に絞られている。だがキューバの指導者は、犯罪が裁判で裁かれなくてはならない場合でも、彼らの都合が良いように、独自の方法で人権を解釈する名人である。このような観点からすると、米国議会によるキューバ政権の全面的な見直しは、おそらくピントが外れており、時代遅れではないか。本当の懸念は、キューバのリーダーシップがラテンアメリカに及ぼす影響である。キューバのように、ベネズエラ、エクアドル、ニカラグア、ボリビア（幾つかの明白なケースを挙げると）は、大統領選挙と政権交代を排除する政治制度を牽いている。現在、ベネズエラはキューバの政治軍事的支配下にある。ベネズエラの役割は、キューバをどんな犠牲を払っても、経済的にサポートすることである。まず原油で支持し、そして最近の公表データによると、ベネズエラは最大の麻薬国になりつつある。キューバはコロンビア革命軍 (FARC) 和平交渉の具体的な成果をあげたが、テロ勢力は彼らが必要とされる場所以外の場所に行ってしまう。」

出所：Inter-American Dialogue: “Question and Answers: What Was Accomplished at the Summit of the Americas?” Latin America Advisor, April 14, 2015
<http://www.thedialogue.org/page.cfm?pageID=32&pubID=3766>

参考文献

英語/西語

Aparicio O. Gustavo A. (2015) “Clausura: Los consensos de la VII Cumbre”, la Prensa, 12 de abril 2015
http://www.prensa.com/politica/consensos-VII-Cumbre_0_4183831748.html

Archibold, Randal C. and Julie Hirschfield Davis (2015a) “Obama Endorses Removing Cuba From Terrorism List”, The New York Times, April 14, 2015
http://www.nytimes.com/2015/04/15/world/americas/obama-cuba-remove-from-state-terror-list.html?ref=world&_r=0

Archibold, Randal C. and Julie Hirschfield Davis (2015b) “Talks With Cuba Earn U.S. Raves in Latin America”, The New York Times, April 12, 2015
http://www.nytimes.com/2015/04/15/world/americas/obama-cuba-remove-from-state-terror-list.html?ref=world&_r=0

Arriagada, Herrera, Genaro (2015) “¿Quién le tiene miedo al Alba?”, El Mercurio 19 de abril 2015

Barbosa, Francisco (2015) “los ganadores y perdedores de la Cumbre de las Américas / Análisis” El Tiempo, 11 de abril de 2015
<http://www.eltiempo.com/mundo/analisis-de-la-cumbre-de-las-americas/15554196>

BBC Mundo (2015) “¿Cuánto ha cambiado la relación de EE.UU. con los países de A. Latina?” 11 abril 2015
http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2015/04/150411_cumbre_americas_relacion_eeuu_latinoamerica

lv

Bustamante, Aminta y Carlos Vargas (2015) “Ecos de la cita Hemisferica:¿Qué dejó la VII Cumbre de las Américas?”, la Prensa, 13 de abril 2015

http://www.prensa.com/politica/dejo-Cumbre_0_4184581666.html#sthash.xwwgt7Mz.dpuf

Chirinos, Carlos (2015) “Las contradicciones de la "doctrina Obama” BBC Mundo, 10 abril 2015

http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2015/04/150406_panama_cumbre_venezuela_cuba_cch

ECLAC (2014) *Foreign Direct Investment in Latin America and the Caribbean 2013*, Briefing Paper, Santiago de Chile, May 2014

Fajardo, Luis(2015) “¿Por qué EE.UU. y Venezuela siguen siendo importantes socios comerciales pese a las tensiones?”, BBC Mundo, 10 marzo 2015

http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2015/03/150310_economia_petroleo_politica_venezuela_eeuu_lf.s.html

Feinberg, Richard, Ted Piccone and Harold Trinkunas (2015) “What can we expect from the Seventh Summit of the Americas?” , The Brookings Institute, Washington D.C.

Feinberg, Richard, Emily Miller and Harold Trinkunas (2015) “Better than you think: Reframing inter-American relations” , The Brookings Institute, Washington D.C.

Keller, Mark (2012), “Explainer: What Is the Summit of the Americas?” Council of the Americas, April 11, 2012

<http://www.as-coa.org/articles/explainer-what-summit-americas>

Kotschwar, Barbara(2015) “The Summit of the Americas: Can Cuba Help Save the Process?”, Peterson Institute of International Economies, April 8th, 2015

<http://blogs.piie.com/trade/?p=238>

Kumar Sen, Ashish (2015) “A ‘First Step,’ But a Giant Leap for US-Cuba Ties”, the Atlantic Council. April 9, 2015

La Prensa (2015a) ” Seis expresidentes iberoamericanos se suman a la Declaración de Panamá” 14 de abril, 2015

http://www.prensa.com/mundo/expresidentes-iberoamericanos-suman-Declaracion-Panama_0_4186081501.html#sthash.gVGRmOb6.dpuf

La Prensa (2015b) “Lo que dijeron los presidentes en las plenarias de la VII Cumbre de las Américas”,

http://www.prensa.com/mundo/expresidentes-iberoamericanos-suman-Declaracion-Panama_0_4186081501.html#sthash.gVGRmOb6.dpuf

McLarty, Mack (2015) “Castro-Obama handshake not the real story” USA Today, April 6, 2015

<http://www.usatoday.com/story/opinion/2015/04/06/summits-americas-foreign-policy-column/70836748/>

Naím Moisés (2015) “La cumbre de las mentiras: Panamá será el escenario de una reconciliación, de una confrontación y también de muchas falsedades” El País, 4 de abril 2015

http://internacional.elpais.com/internacional/2015/04/04/actualidad/1428182045_574045.html

OAS (2015) “STATEMENT BY THE PRESIDENT OF THE REPUBLIC, JUAN CARLOS VARELA RODRÍGUEZ, AT THE CLOSING CEREMONY OF THE SEVENTH SUMMIT OF THE AMERICAS” (OEA/Ser.E CA-VII/DP.1/15) April 10-11, 2015

Pardo, Daniel (2015) “Así recolectaron en Venezuela 10 millones de firmas contra Obama” BBC Mundo, Caracas, 8 abril 2015

http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2015/04/150408_venezuela_firmas_obama_dp.shtml

Planes, Roque (2015) “South American Governments Slam Obama Over Venezuela

Sanctions”Huffington Post, March/16, 2015

http://www.huffingtonpost.com/2015/03/16/unasur-venezuela-sanctions_n_6881886.html

Ramirez, Luis(2015) “With Cuba at Summit, US Seeks Renewed Ties With Latin America” Voice of America, April 07, 2015

<http://www.voanews.com/content/with-cuba-at-summit-us-seeks-renewed-ties-with-latin-america/2709411.html>

Shifter, Michael (2015a) “Cuba will define Summit of the Americas success”, Oxford Analytica Daily Brief, April 16, 2015

Shifter, Michael (2015b) “Beyond the Summit: Pending Questions”, El Mercurio, April 12, 2015

Shifter, Michael (2015c) “The Caracas context: Venezuela Sanctions Prompt Cold War Memories”, foreignaffairs.com, , April 1, 2015.

<http://www.foreignaffairs.com/articles/143549/michael-shifter/the-caracas-context>

Shifter, Michael (2015d) “The Panama Summit in a Transformed Americas”, presented at the Aspen Institute Congressional Program, Panama, February 17-22, 2015

Trinkunas, Harold (2015) “Drawing lessons from the Summit of the Americas”, April 8, 2015

<http://www.brookings.edu/blogs/order-from-chaos/posts/2015/04/08-summit-of-americas-lessons>

Washington Post (2015) “Do Cubans like the Castros?” April 9, 2015

<http://www.washingtonpost.com/blogs/worldviews/wp/2015/04/09/do-cubans-like-the-castros/>

Webber, Jude (2015) “mericas ‘love-in’ summit produces little action”, Financial Times, April 12, 2015

<http://www.ft.com/intl/cms/s/0/b4edc024-e0d9-11e4-9b30-00144feab7de.html#axzz3XAHJmS37>

日本語文献

オッペンハイマー、アンドレ (2015a) 「015/4/12 米州首脳会議が見せた同地域のイデオロギー疲れ (抄訳)」オッペンハイマー・レポート、ラテンアメリカ協会、2015年4月18日付

オッペンハイマー、アンドレ (2015b) 「米州サミットの最終宣言、米国に狙いを定める (抄訳)」オッペンハイマー・レポート、ラテンアメリカ協会、2015年4月18日付

桑山幹夫 (2015a) 「原油安がラテンアメリカに及ぼす影響 - 勝ち組と負け組」『ラテンアメリカ・カリブ研究所レポート』ラテンアメリカ協会、2015年2月

桑山幹夫 (2015b) 「歩み出した米キューバ国交正常化 - キューバの視点を中心に」『ラテンアメリカ・カリブ研究所レポート』ラテンアメリカ協会、2015年1月

桑山幹夫 (2014) 「太平洋同盟のメルコスールとの関係強化—その意義と必然性 (その1)」『ラテンアメリカ協会研究所レポート』ラテンアメリカ協会、2014年10月

日本経済新聞 (2015) 「米大統領、求心力回復狙う」2015年4月11日付

朴鐘珠(2015) 「米キューバ首脳会談:反米同盟「柱」失う:思想的盟主が転身 揺れる中南米左派」毎日新聞 2015年04月13日付

<http://mainichi.jp/select/news/20150413k0000m030108000c.html>

Rathbone, John Paul (英フィナンシャル・タイムズ紙) (2015) 「中南米首脳、過去へのとらわれは無益」日本経済新聞 電子版 2015年4月13日付

ロイター (2015) 「米キューバ首脳、約60年ぶりに「歴史的」会談」2015年04月12日付

<http://jp..com/article/worldNews/idJPKBN0N305Z20150412>