

米州サミットの成果と課題

駒崎 弘 (在米日本国大使館 一等書記官)

本年6月8日から10日にかけて、第9回米州首脳会議（以下「米州サミット」という）が米国ロサンゼルスで開催された。サミット直前には参加国の問題で揺れたが、ラテンアメリカ（中南米）の抱える課題に地域全体で対処すべく幅広い分野で各国のコミットメントが示された。本稿では現地に出張した様子も含めて今回のサミットについて報告したい。

米州サミットの歴史的意義

米州サミットは、おおよそ3年おきに開催される、米州の各国首脳が一堂に会する同地域最大の国際会議である。第1回は1994年に米国のフロリダ州マイアミで開催された。それまで米州機構（OAS）によりアドホックに開催されていた会議を、民主主義と自由貿易の原則に基づくものとして制度化したことが起源とされている。第1回サミットでは、米州諸国の対等のパートナーシップの下、民主主義と人権の尊重、米州自由貿易地域（FTAA）の創設などを柱とした共同体が構想された。最終的にFTAAは実現しなかったが、その後の米州における貿易関係の発展に繋がったといわれる。

米州サミットは、歴史的な外交の舞台にもなった。米国が主催した第1回サミットでは、OASから脱退していたキューバのみが招待されなかった。その後もキューバは除外され続けたが、オバマ政権時代に転機を迎える。第6回サミットでは、キューバの参加に中南米諸国の多くが賛同する中、米国は難色を示し、米州ボリバル同盟諸国がキューバ不参加の場合にはボイコットを示唆するなど調整が難航したため、結局キューバの参加は見送られた。2015年の第7回では、前年末に米・キューバの国交正常化交渉の開始が発表される中、パナマがキューバを招待したことに米国内では議会を中心に依然として根強い反対の声が上がったが、最終的に米国政府はキューバ招待への反対を取り下げ、キューバの参加が初めて実現した。サミット会場では米・キューバ首脳会談が59年ぶりに開催されるに至り、その翌年のオバマ大統領のキューバ訪問に繋がった。

前回2018年のサミットでは、当時のトランプ大統領

がシリア情勢を理由に出席を見送り、初めて米国大統領が米州サミットを欠席することとなった。中南米諸国からは、米国の欠席は中南米への無関心の表れと受け止められた。また、中心議題の1つであったベネズエラ問題では、16か国による共同声明が発表されたものの、各国間の意見の相違も浮き彫りになった。

第9回サミットへの期待

今回のサミットは、米国が28年ぶりに主催することもあり、米国が再び中南米の諸問題に関わっていく姿勢を打ち出し、米州全体が連帯して難局に対処していくことを確認する機会となることが期待された。

中南米における課題は山積している。新型コロナウイルス感染症（COVID-19）により打撃を受けた経済はいまだに完全な回復には至っていない。2022年1月に国際通貨基金（IMF）が発表した中南米・カリブ海地域の経済成長率の見通しは2.4%にとどまる一方、長引くコロナ禍の影響で特に脆弱な国々における貧困や格差問題は一段と悪化した。人々の不満は、ボリビア、ペルー、ホンジュラス、チリなど近年の国政選挙における左派政権の誕生にも表れている。中南米からは、米国が主導する今回のサミットで、こうした問題の進展を期待する声が多かった。

他方、ホスト国である米国としては、いくつかの理由から、サミットを成功させる必要に迫られていた。

「米国の裏庭」と呼ばれる中南米であるが、近年、米国の影響力の低下はたびたび指摘されている。その背景の1つに、中国の存在がある。重要な鉱物と食料資源の供給源であり、GDP約5.5兆ドルのマーケットを有する中南米は、中国にとって魅力的な貿易相手である。中国は、特に2000年以降、一帯一路や貿易の拡大等を通じて影響力を強めてきた。世界経済フォーラムによれば、2000年から2020年にかけて中国との貿易額は26倍に増加しており、2035年までに7000億ドルを超えるとの予測もある。また、中南米・カリブ海地域には台湾承認国14か国のうち8か国が集中しており、中国はこれらの国に様々な方法でアプローチしている。2021年12月にはニカラグ

アのオルテガ政権が台湾から中国に国交を切り替えた。

また、ロシアの動きも注目される。今年2月に発生したロシアによるウクライナ侵攻に対して、多数の中南米諸国は深刻な懸念とロシアへの非難を表明したが、メキシコのロペス・オブラドール大統領はロシアへの経済制裁を科す考えはないと述べて欧米とは一定の距離を置く姿勢を示し、また、ブラジルのボルソナーロ大統領は、米国やブラジル国内の懸念を振り切る形で、予定されていた訪露を執行しプーチン大統領と会談した。一方、ロシアはキューバ等への兵器の配備を示唆して米国を牽制し、ロシアから軍事的・経済的な援助を受けるキューバ、ベネズエラ、ニカラグアの3か国は早々にロシアへの支持を表明した。このように、ウクライナ侵攻を契機に、対露関係、あるいは、米国との足並みという点で、各国の温度差が改めて浮き彫りとなった。

米国の内政事情に目を転じると、今年11月には中間選挙を控えており、共和党から批判を受けている移民問題で何らかの進展を示す必要があった。他方、キューバやベネズエラ政策については、移民の多い南部の共和党州知事や連邦議員を中心に制裁の緩和に強く反対されており、難しい舵取りを迫られている。

このような状況の中、バイデン政権としては、今回のサミットにおいて、合意を図りやすいテーマで一定の成果を上げて、それを内外に示していく必要性に直面していた。バイデン大統領が今年1月にサミットのテーマを「持続可能で強靱で公平な未来を創る」(“Building a Sustainable, Resilient, and Equitable Future”)とすることを発表し、ハリス副大統領やプリンケン国務長官が各国首脳らとハイレベル会談を重ねるなど、サミットに向けた準備が進められた。

浮上した参加国問題

ところが、サミットが近づくにつれて、参加国の問題が発生する。米国は、民主主義と人権に対する懸念を理由にキューバ、ベネズエラ、ニカラグアの3か国を招待しない方針であることが伝えられると、メキシコのロペス・オブラドール大統領は「全ての国が招待されないのであれば自分はサミットには出席しない」と発言し、キューバと関係の深いカリブ海諸国、ボリビアやホンジュラスなども同調したため、直前まで出席者が正式に発表されないという異例の事態となった。関係国間で調整が続けられるととも

に、バイデン政権は5月中旬にキューバやベネズエラへの制裁措置の一部緩和等を発表した。最終的に、カリブ海諸国の多くは参加したものの、一部の首脳^(注)は出席を見合わせた。特に、メキシコやホンジュラス、米国から制裁を受けるエルサルバドルやグアテマラといった中米の首脳が欠席したことは、移民問題でこれらの国々と連携を確認したいバイデン政権にとって痛手といわれた。



写真1 開会セレモニー (筆者撮影)

サミットでの議論と成果

このように、今回のサミットは、議論の中身よりも、出席者の問題に焦点が当たってしまったことは否めない。しかしながら、サミットでの議論やその成果については、今後の中南米情勢を考える上で注目すべき点も多い。前述のとおり民主主義や人権の観点から3か国の招待を見送ったバイデン政権であるが、サミットのテーマや発表されたコミットメントの内容を見ると、中南米全体にとって関心の高い、保健・



写真2 会合直前の会場の様子 (筆者撮影)

感染症対策、気候変動、経済のほか、地域全体で深刻化する移民問題、ウクライナ侵攻を契機に重要性の高まる食料安全保障といった分野が幅広く取り上げられていることがわかる。

まず、サミットの合意文書として、保健体制の強化、デジタル・トランスフォーメーション、再生可能エネルギー、環境、民主的ガバナンスの5つの分野について行動計画の文書が発表された。これらは、今後の経済の回復・発展に必要な優先度の高い議題であり、時宜に合うものといえる。

また、サミットの開催に合わせて、米国独自のイニシアティブも数多く発表された。1つは、バイデン大統領が開会演説で発表した「経済的繁栄のための米州パートナーシップ」(通称 APEP) 構想である。具体的には、米州開発銀行 (IDB) 等を通じた投資の促進、サプライチェーンの強靱化、公共投資の底上げ、クリーンエネルギーの雇用創出と脱炭素化、持続可能で包摂的な貿易の5分野から成り、今後パートナー国や国内の関係者と協議を行うこととされた。



写真3 演説するバイデン大統領 (筆者撮影)

このほか、米国独自の支援策として、①食料安全保障に関して米国国際開発庁 (USAID) による約3.3億ドルの支援、また、②気候変動については米・カリブ・パートナーシップの立ち上げと IDB 等による5年間で500億ドルの支援、さらに、③保健体制強化・感染症対策として汎米保健機構 (PAHO) と5年間で50万人の衛生・医療従事者の研修支援を行うこと等が示された。

また、重要課題の1つである移民については、バイデン政権は昨年からのパナマやコロンビアにおける閣僚会合を通じて協議を積み重ね、最終的に「移民と保護に関するロサンゼルス宣言」が発表された。

同宣言には20か国が参加し、サミット最終日にはバイデン大統領を始め参加国首脳による発表イベントも催された。同宣言では、中米から米国に向かう移民のみならずベネズエラから周辺国に流出する難民等も含めて、地域全体の課題と捉えた上で、受入国における移民等の定着の支援及び移民発生の本原因への取組の拡大、受入国等のための財政支援の検討が盛り込まれた。さらに、米国が難民・移民の人道支援のため3億1400万ドル以上を拠出すること等も発表された。また、サミット前日にホワイトハウスから発表されたプレスリリースでは、ハリス副大統領による Call to Action (中米北部三角地帯における投資を喚起するイニシアティブ) に関わる企業として日本の矢崎総業も紹介された。

このほか、非関税障壁の削減に関して、13か国が、規制プロセスの透明化に関する共同宣言に参加した。また、首脳会議と並行して、企業CEOサミットにてデジタル・トランスフォーメーション等について議論がなされたほか、市民社会フォーラムや若者サミットも開催された。

このように、今回のサミットでは、様々な重要課題に対して各国のコミットメントが示されるとともに、米国独自のイニシアティブが具体額とともに発表された。もちろん必ずしも評価の声ばかりという訳ではない。例えば、「インパクトに欠け、どこまで具体化されるのか不透明である」「中間選挙を控えたバイデン政権の国内向けのアピールではないか」といった指摘や懐疑的な見方もある。他方で、関係各国がタイムリーな議題について一定の合意を得たこと、また、米国がこの地域への再関与の姿勢を明確に示したことは重要であり、その意味では前述したサミットへの期待に応えたものになったといえるのではないだろうか。

最後に

前述のとおり、今回のサミットでは、結果的に参加国を巡る混乱と摩擦が注目を集めてしまい、かねてから囁かれる米国の求心力低下がかえって露呈したと論評する報道が見られた。確かに、サミットの全体会合でも、メキシコ外相が米国の対応を非難したほか、複数のカリコム (カリブ共同体) 諸国が、キューバからの医療支援に言及して謝意を表明するなど、その軋轢が当日まで尾を引いているように見られた。他方、サブスタンスについて見れば、サミッ

ト本番に至るまでの約半年間、関係者間で活発な議論が行われ、首脳が欠席した国においても外相等を派遣することでサミットにコミットする意思を示し、5つの重点分野での合意に漕ぎ着けており、最終的な成果に大きな影響は及ぼさなかったと考えられる。

現場の会場ではサミット成功に向けた機運と熱気が感じられた。長いコロナ禍を経て、1年延期した上での首脳会議とあって、全体会合の間にも各国代表団がバイ会談や懇談をする姿が多く見られた。米国からは、バイデン大統領やハリス副大統領、ブリンケン国務長官のほか、多くの閣僚等が、本体会合のみならず各種ラウンドテーブルやレセプションにも参加し、訪米した各国の外交団とハイレベルの交流が行われた。

今回のサミットの評価について、実際に参加した外交団からは、時宜を得たアジェンダ設定であったこと、この機会に米国を始め関係国間でトップ同士の意見交換・交流を行うことができたこと、重要な議題に関して率直な議論も行いながら一定の合意に至ったことなどを概ね評価・歓迎する声が聞かれた。

他方、今後、サミットにおける議論や合意内容を

踏まえて、どのような具体化がなされていくのか注視する必要があるとの指摘もあった。その意味では、サミットの最終的な評価は、いかにしてその発表内容が具体的なものとして実現されるかにかかっているといえる。中南米の政治経済情勢の今後の展開を考える上で、本サミットのフォローアップは重要と考えられる。

(本稿は、執筆者個人の見解であり、所属組織の見解を示すものではない。)

(注) 首脳が欠席した国は、ボリビア、エルサルバドル、グレナダ、グアテマラ、ホンジュラス、メキシコ、セントクリストファー・ネイビス、セントビンセント及びウルグアイの9か国。ただし、ウルグアイ大統領はもともと出席する予定だったがコロナ陽性となったことを理由に外相が出席した。その他の国においても、セントビンセントを除き、外相等が出席することでサミットには参加した。

(こまざき ひろし 在アメリカ合衆国日本国大使館一等書記官)

ラテンアメリカ参考図書案内



『ザ・コーポレーション キューバ・マフィア全史 上・下』

T. J. イングリッシュ 峯村利哉訳 早川書房

2022年2月 400・416頁 各3,000円+税 ISBN978-4-15-210086-3/978-4-15-210087-0

1959年1月1日にカストロによる革命成立後、多くのキューバ人が米国に逃げた。バチスタ政権の悪徳警官だったバトルを含む復讐心に燃える者たちは1960年にCIA(米中央情報局)の支援で侵攻作戦に参加しピッグス湾に上陸したが壊滅的敗北を喫し、バトルは捕虜となって服役した後米国に亡命した。潜り賭博の差配から始まり麻薬売買へと手を広げ、ライバルや裏切り者との容赦ない抗争、報復によって、ついにはキューバ・マフィアのボスにまでのし上がった。彼らキューバ・マフィアは「ザ・コーポレーション」と恐れられる巨大犯罪組織になり、米国の裏社会にあっては一大勢力に拡大したが、一方ではCIA等米国政府と連携し、カストロ暗殺計画にも関与した。

キューバ危機、ケネディ大統領暗殺を経てオバマ大統領の電撃的キューバ訪問に至る間、冷戦期の重大事とキューバ系マフィアは常に何らかの関係にあり、カストロ政権への憎悪、キューバへの愛国心を原動力に、共産主義勢力と戦い、その「聖戦」を資金面で支援するという大義を口実に賭博、麻薬、違法薬物等の組織犯罪を行うことを正当化し、米国全土で猛威を振るったバトルとその一族の巨大な犯罪組織の栄枯盛衰、暴力の応酬、金の流れを克明に追っていて、「事実は小説より奇なり」の衝撃的な内容が続く。著者は既に『マフィア帝国 ハバナの夜』(訳書、さくら舎、2016年)等の著作もある作家、ジャーナリストで、実に膨大かつ綿密な取材によって書き上げたクライム・ノンフィクションの大作である。

(桜井 敏浩)

