

〈研究ノート〉

米州システムとブラジル

——米州機構設立後 70 年間における外交政策の展開——

高橋 亮太

I はじめに

2018年に創設70周年を迎えた米州機構（Organization of American States, OAS）はその当初、反共の紛争解決装置として機能したが、冷戦終結に伴い、その機能は薄れてきた。後述するように、今日では様々な紛争解決システムが米州域内に併存する状況が生まれており、OASにもその変革が求められている。こうした状況の背景には、2000年代以降、米州における米国の外交的な影響力低下が指摘できる。その中で、ラテンアメリカの地域大国ブラジルはOASとどのように関わってきたのであろうか。本稿では、主にブラジル外交史の観点に基づき、2014年以降のベネズエラにおける政治暴力に対するOASの取り組みや南米諸国連合（Unión de Naciones Suramericanas, UNASUR）の台頭及びその機能不全など、近年の事例も取り上げながら、米州システムの展開におけるブラジルの役割について考察する。

II OASにおけるブラジルの役割

まず、ブラジルがOASにおいてどのような役割を担ってきたかについて検討したい。ブラジルは1822年の独立以来、米国とは友好的な関係にあり、そのことは、ブラジルが1823年モンロー・ドクトリンを支持した米州で最初の国であったことにも端的に示されている（Pinto 2015: 48）。20世紀に入ると、たとえば第二次世界大戦中に連合国側として参戦することに最後まで

抵抗したアルゼンチンのように、米国との間に軋轢が生まれた国もあったが、ブラジルは一貫して米国との友好関係を維持した。戦後も国家安全保障を外交の最優先事項としたブラジルにとっては、1947年9月2日、リオ・サミットの議長国として米州相互援助条約（通称：リオ条約）に参加したのはごく自然なことであった。翌1948年、リオ条約に基づく米州機構憲章（通称：ボゴタ憲章）が採択されてOASが発足し、この後、ブラジルは基本的に対米関係と米州関係を機軸とした外交を展開していくこととなる。たとえば1954年のグアテマラ事件¹⁾に関しては、ブラジルは米国を含む4ヶ国とともに、この紛争を国連ではなくOASで管轄すべきであると主張している。そして、ブラジル政府は、カラカス決議（1954年）、サンチャゴ宣言（1959年）、サンホセ宣言（1960年）のすべてに賛同し、OASが事実上の反共同盟に変容する過程において一定の役割を担った。

以下に述べるように、冷戦体制下において、ブラジルは米州域内の安全保障を担保するための装置としてOASを使用し、その一員として貢献した。ただし、必ずしも対米追従という姿勢ではなく、米国とキューバとの間を仲介するような自主外交路線を展開した時期や米国と距離を置く時期もみられた。また、1985年のブラジルの民政移管とその後の冷戦終結に伴って主要な関心事は安全保障から経済に移行し、OASや米州システム全体におけるブラジルの役割も変容していった。

1 ブラジルの自主外交

1961年12月、キューバ革命政府が共産主義宣言を発表すると、ブラジルとキューバの二国間関係は些か国際社会の注目を浴びるに至る。当初、ブラジル政府は、ラテンアメリカで冷戦の代理戦争が展開されるのを避けるべく、キューバをソ連の影響圏から排除することを試みた。しかし、キューバによる共産主義宣言の後、ブラジル政府は、米国による外交・経済・軍事面での対キューバ制裁実施を回避しようとした。すなわち、キューバの国土保全や自決権を保証するとして、同国の自由主義圏への復帰を支援するための

環境を整えようとしていたと言える (Leite 2011: 95-96)。

ポピュリストが政権を担った 1961～1964 年におけるブラジルの外交方針は「自主外交 (Independent Foreign Policy)」と呼ばれ、対米関係を軸としながらも一定の自立性が追求された。たとえば、1961 年 8 月に米国のケネディ政権が反共産主義を狙いとして発足した「進歩のための同盟」に対抗したと考えられる象徴的な出来事は、クアドロス大統領 (Jânio da Silva Quadros, 任期: 1961 年 1～8 月) がブラジル最高位の南十字星勲章をゲバラに授与したことである²⁾。クアドロス大統領は必ずしも「進歩のための同盟」に対する反対姿勢の誇示を意図しなかったものの、国内外からはブラジルの対キューバ接近と受け止められた。

1962 年にプンタ・デル・エステで開かれた第 8 回 OAS 外相会合では、キューバの加盟資格を停止し、社会主義化した同国の孤立化が図られたが、ブラジルはアルゼンチン、ボリビア、チリ、エクアドル、メキシコとともにキューバの加盟資格停止案に反対の意を表明していた。ブラジルのサンティアゴ＝ダントス外相 (Francisco Clementino San Tiago Dantas, 任期: 1961 年 9 月～1962 年 7 月) は政府代表者として上記外相会合に出席し、このキューバ問題にリオ条約が適用される可能性を退けたい意向に基づいて「リオ条約はかかる政治体制の樹立は武力攻撃や侵略行為の事案として見做さない」との解釈を示し、政治的・法的観点からしても、キューバの OAS 加盟資格停止決議は無効であると主張した (Leite 2011: 95)。すなわち、OAS の加盟資格を停止したとしてもキューバの体制転換が引き起こされる訳ではなく、米州憲章は加盟国の加盟資格停止を予見した条項を包含しないといった論旨であった。

ポピュリスト政権下のブラジルは、必ずしもキューバ側に全面的に与していた訳ではなく、米州域内の民主主義体制の防衛と米州統合の保全との間で均衡を取ろうと努めていた (Leite 2011: 95)。すなわち、ブラジルは、国際共産主義の展開を後退させたい意志を示す一方で、キューバが政治経済的自立を追求することを支持し、また、内政不干涉と民族自決の原則が米州にお

いても全面的に尊重されるべきと主張していた。米国に対しては、キューバへの接近を促す和解的な解決策を求めることで、ブラジルは米州の和平のための調停役を務めていた (Leite 2011: 96)。1960年代前半のブラジルは自主外交路線に基づきながら、OASの枠組みの中で米国とキューバの仲介役を果たそうとしていたと換言できる。

2 軍政下の実利主義外交

1964年、軍事クーデタによりブラジルに軍事政権が誕生する。その思想的支柱となったのが「国家安全保障・開発ドクトリン」、すなわち、「自国を西側陣営の一角と明確に位置づけたうえで、国内への共産主義の浸透を防ぐことに最重点において国力の増強を図る」というのがその要諦であり、国内の政治経済や国家開発の進展には常に国家安全保障が軸にあった (堀坂 1993: 274)。

軍政が発足するや否や、ブラジルは米国との相互依存を重視する姿勢に転じ、キューバとの国交を断絶する。さらに翌1965年、ブラジルはOASの承認を経て米軍とともにドミニカ共和国に軍を派遣し、米ジョンソン政権に対する支援において指導的役割を担った (Smith 2010: 171)。このように軍政初期には米国との「特別な関係」が強く意識され、二国間関係は極めて密接なものとなった。ただし、その蜜月は戦後全体で見れば比較的短く、ブラジルはむしろ米国との「距離を置く」ことで自立性を追求してきたとされる (堀坂 1993: 274; Vigevani and Cepaluni 2009: 5)。

ブラジル外交史を見渡すと、冷戦中で最も際立った外交姿勢として、エルネスト・ガイゼル政権 (Ernesto Geisel, 任期: 1974年3月~1979年3月) 下の「責任ある実利主義な全方位外交 (Responsible Pragmatism)」を挙げることができる。これはイデオロギーよりも実利のかつ経済的利益を重視した外交政策であったために、時として米国政府の立場とは一線を画すものとなった。

この期間のブラジルは、OAS及びラテンアメリカ自由貿易連合 (Latin

American Free Trade Association, LAFTA) の強化に尽力している。また、1973年のOAS外相会合の採択文書において、ブラジルはラテンアメリカ諸国の輸出市場を米国及びカナダで拡大するためのメカニズム創設を提唱した(Leite 2011: 140)。このように、1970年代、ブラジルは国家安全保障・開発ドクトリンを信奉しつつも、開発戦略の焦点は国防・軍事面から徐々に経済面へと移行していったのである。

3 民政移管と冷戦終結

1985年3月に軍政からの民政移管を成し遂げたブラジルは、外交政策では、国際社会に参画することにより自立性の追求を試みた³⁾。そうした外交戦略は、米州システムの枠組みにおいても共通している。1979年に勃発したニカラグア紛争の調停においては、OASにおける米国の信用失墜を背景とし、メキシコ、コロンビア、ベネズエラ、パナマから成るコンタドーラ・グループが中心的役割を担った。ブラジルは民政移管直後の1985年7月、アルゼンチン、ペルー、ウルグアイとともにコンタドーラ支援グループを結成し、大国の介入を排除した形での域内諸国の努力による和平実現を熱心に追求した。また、1988年、パナマのノリエガ政権が非民主的であるとして、ブラジルは同国のコンタドーラ・グループからの追放に賛同している(庄司1993: 93)。

ブラジルは1990年代、新自由主義改革の一貫として市場開放を進める中で浮上した米州自由貿易地域(Free Trade Area of the Americas, FTAA)構想の実現へ向け、キューバを除いた米州域内の多国間協議に参画した。また、すでに民政移管を達成していた隣国アルゼンチンとの関係改善を目指しながら、関税同盟であるMERCOSURの創設(1995年)へ向けて尽力した。また、2000年代の米州の安全保障に対するブラジルの貢献としては、2004年から2017年にかけて実施された国連ハイチ安定化ミッション(United Nations Stabilization Mission in Haiti, MINUSTAH)を通じた同国への支援が際立っている。ブラジル陸軍は参加国の中で最多の派兵数を誇り、ミッション

において指導的な役割を担ったとされる (Stuenkel and Taylor 2014: 4)。

Ⅲ 地域統合の第3の波

2000年代以降のラテンアメリカは新たな地域統合の時代を迎えており、これを1960年代と90年代に次ぐ地域統合の「第3の波」と称する研究者もいる。ラテンアメリカには2004年から2012年にかけて「米州ボリバル代替同盟 (Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América, ALBA)」、「ペトロカリベ (PETROCARIBE)」、UNASUR、「ラテンアメリカ・カリブ諸国共同体 (Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, CELAC)」、「太平洋同盟 (Alianza del Pacífico, AP)」といった5つの地域機構が発足した。CELACは2011年、米国とカナダを除外し、ラテンアメリカ及びカリブ海諸国の全33ヶ国の首脳が一堂に会する2008年のサミットを経て設立された。とりわけ、米国の影響力の排除を試みるUNASURとCELACの発足自体が、西半球における米国の覇権衰退を如実に示している (O'Keefe 2018: 67)。さらに、これらの共同体の形成プロセスが進展するにつれ、米国の強い影響下にあるOASの重要性が弱まっていったのは明らかである (浦部 2016: 46)。

1 米州における米国の影響力低下

2001年米国同時多発テロ以降、米国の対外的関心が中東に引き寄せられたことに伴い、同国の対ラテンアメリカ関係に対する優先順位は相対的に低下した。また、2000年代にはワシントン・コンセンサスからの反動でラテンアメリカに多くの反米左派政権が台頭し、米国からの離反がみられた。

2000年代、南米諸国、とりわけアンデス地域は政治的不安定の新たな局面に対峙し、制度崩壊や大衆抗議行動、政治暴力、強い反米感情に基づいた騒乱に繋がった。そしてMERCOSURやアンデス共同体 (Comunidad Andina, CAN)、リオ・グループ、OASなどの地域機構は、そうした域内の様々な問題の予防や阻止に対しては無力であるか、あるいはそもそもの役割として想定されていない。米国政府もまた、これらの現実に対してうまく対応す

ることができず、このアンデス諸国で発生した政治暴力に至る過程を「急進的ポピュリズム」と呼んで非難し、米州情勢に出現した脅威であるとみなすのに終始した (Hirst 2010: 134-135)。

O'Keefe (2018) によれば、現在、米州システムにおいて米国の影響力が低下している現象の責任は米国自身にある。同国は、約 1 世紀にわたり、ドル外交や冷戦期に示されるような現実主義者の安全保障の目的を達成するため、あるいは、善隣外交やカーター期の人権擁護政策のようなりばるな目的のためにも米州システムを利用してきた。同様に、ケネディ大統領が提唱した「進歩のための同盟」やクリントン政権期においても、米国は公共財を提供するために米州システムにおける自国の覇権的地位を利用してきたのである (O'Keefe 2018: 75-76)。

米州システムにおける米国の支配的な地位は、歴史的に現実主義的な特徴をもつ。しかしそれと同時に、国家主権の厳格な遵守や不干渉を前提とするラテンアメリカ諸国から要求される、勢力均衡や安全保障といったネオリアリスト的な概念を受け入れることは長年拒否し続けてきた。さらに米国は、米州システムにおいてラテンアメリカ諸国が支持する上述のりばるな目的を頻繁に黙殺してきた。それ故、米州システムは、ラテンアメリカ諸国と米国との間で互いに競合する諸目的に関し、継続的に交渉する仲介者としての役割を乗り越えられず、共通の利害の上に築かれた堅固な地域的政治機構に変容することもできなかったと O'Keefe (2018: 76) は論じる。

米州システムにおける米国の影響力低下を示す事例は、2005 年の OAS 事務総長選挙である (Williams 2012: 338; O'Keefe 2018: 63)。OAS 史上初めて、米国が推薦した候補が大多数の加盟国により退けられた。このとき当選したのは、ピノチェト政権下のチリから国外逃亡した社会主義者のホセ・ミゲル・インスルサ (José Miguel Insulza, 任期: 2005 年 5 月~2015 年 5 月) である。米国政府が最も好まない候補が当選したという意味においても象徴的な出来事であった。

2009 年のホンジュラス政変は、米国が米州システムのコンテクストにお

いて必要とされるリーダーシップや公共財を提供することに失敗した事例として知られる (O'Keefe 2018: 76)。当初、米国は米州民主憲章に基づき、セラヤ大統領に対する軍事クーデタの試みを非難すべく他の OAS 加盟国に与したものの、オバマ大統領は共和党上院議員団の反対に遭い、危機への打開策を米国単独で求めることとなった。しかしながら、米国はセラヤ大統領が復帰するために自国の政治経済的な影響力を利用することは一切なく、結局、オバマ政権は、2009 年 11 月の選挙結果を受け入れ、亡命中のセラヤ大統領の任期切れを待つのを望んだのである (O'Keefe 2018: 76)。

米州における米国の影響力低下、ならびにラテンアメリカ諸国の自立性の高まりは、かつては米国の覇権と一致していた OAS のあり方に反映されており、そのことは、ベネズエラ問題に対する米国の対応の仕方にも表れている (O'Keefe 2018: 76)。2014 年 2 月、マドゥロ政権は、抗議行動を武力制圧して多数の犠牲者を出した上、大部分の野党関係者を投獄した。他方の米国は、ベネズエラの民主主義への脅威に対する OAS 非難決議に関し、カナダとパナマの支持しか取り付けることができなかったのである。さらに、ベネズエラ問題に対する 2017 年 6 月の OAS 決議案⁴⁾ は、米国とカナダ、多くのラテンアメリカ諸国に支持されたが、カリブ海諸国と ALBA 諸国の支持を得られず、可決に至らなかった。

2 UNASUR の設立とブラジルのイニシアティブ

長年ラテンアメリカにおいては、OAS は米国政府の安全保障問題への焦点に偏った地域機構であると受け止められてきた。しかしながら、そうした旧態依然としたシステムがもたらす諸課題が増大する中で、ブラジルは OAS から脱退あるいは OAS を廃止するのではなく、UNASUR といった地域機構を新たに設立することにより、域内における米国の影響力を減ずる努力を講じた (Stuenkel and Taylor 2014: 4)。UNASUR は、米国が推進してきた米州統合に反対し、反新自由主義の連携強化を目的とした ALBA とは異なり、必ずしも米国に敵対せずとも対米交渉力を確保することがねらいのひ

とつであると浦部 (2009: 48) は指摘する。

地政学的な視点からすれば、ブラジルは地域統合の深化を促進する「コア・ステート (core state)」と捉えられるとの見解が提示されている (Rivarola 2011)。1990 年代初頭、ブラジルは南米諸国のみから成る南米自由貿易地域 (South American Free Trade Area, SAFTA) の構想を抱いていたが、米国主導の米州システムに対抗し得る地域機構を創設するきっかけを得るには 2000 年ブラジリアで開かれた南米諸国首脳会議を待たねばならなかった。ブラジルは 2004 年の南米共同体 (Comunidad Suramericana de Naciones, CSN) の創設を主導し、名称変更を経て 2008 年に設立条約が採択され、2011 年に UNASUR が正式発足した。UNASUR の創設は、米国と対等な南米の自立性を構築するためのブラジルの戦略の一部を形成すると同時に南米統合のための手段でもあった。こうして、外交政策を地球規模で展開する計画性を持ち備えたブラジルが地域大国として台頭したことは、地政学的に独立した南米地域に課せられた役割をも強化するに至ったのである (Cohen 2009)。

3 UNASUR の進展

UNASUR が扱うアジェンダは、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、人権、貿易、内政問題など多岐に渡り、各分野に閣僚級理事会が設置されている。UNASUR は、OAS と必ずしも全く同一のアジェンダを扱う訳ではないが、南米の諸課題に対して自らの手で取り組もうとする企図に基づき、様々な制度を構築してきた。

O'Keefe (2018: 72) によれば、UNASUR は、ラテンアメリカ域内各国の政治危機を解決するための機関として、OAS に効果的に取って代わることとなった。UNASUR の正式な発足に先んじて 2008 年、ボリビアで政府と反政府派が衝突する政治危機が発生した際、UNASUR 各国が緊急首脳会合を開き、OAS の関与抜きで問題を収束させた。このことは、加盟国が紛争解決メカニズムとして UNASUR を利用し、新たな地域メカニズムが育ちつつあ

ることの証左であると評価されている (Serbin 2009; 浦部 2013)。

また、2009年のホンジュラス政変についても、当初 OAS はセラヤ大統領を解任するように強く働きかけていたのに対し、UNASUR は同大統領のホンジュラス帰還や同国の OAS 加盟資格停止の解除に向けて動いていた。2009年、UNASUR 加盟国は、コロンビア国内の基地に米国がアクセス可能になる秘密裏の取引に関する情報を公開するよう同国政府に圧力をかけた。これを受けて同国は情報を開示し、域内に緊張緩和がもたらされたとされる。2010年に高まったコロンビアとベネズエラの間の軍事緊張を緩和するのにも、OAS に代わって UNASUR が一役買っている。さらに、先述の 2014年ベネズエラで発生した政治暴力に関しても、UNASUR は OAS よりも可視的な形で対応した (O'Keefe 2018: 72)。

その一方で、UNASUR は、ラテンアメリカ左派政権の事実上の政治同盟として機能してきた側面も否めない。Oppenheimer (2016) によれば、UNASUR は、南米の左派大統領が国内問題を抱えている時は常に彼らを救済してきた。すなわち、ブラジル、アルゼンチン、エクアドル、ボリビアなどの左派政権は、窮地に立つ政治同盟のための地域的支援グループとして UNASUR を利用してきたのである。たとえば、2010年、エクアドルの警察組織がコレア大統領に対する抗議活動を行った時、同大統領はこれをクーデタの企てであるとした。このことを受けて UNASUR は緊急首脳会合を開き、同大統領を支持する強力な声明を発出した。2012年、パラグアイ議会がルゴ大統領を罷免した際、UNASUR は首脳会合を開いて同大統領を支持するとともに、同国の UNASUR 加盟を一時停止した。2013年のチャベス大統領死去に伴うベネズエラ大統領選結果に対して野党が疑義を呈した件では、マドゥロ候補が僅差で勝利したと主張した直後、UNASUR はこの選挙結果を祝し、公式結果の尊重を促す共同声明を発出している。

4 ルセフ大統領弾劾に対する UNASUR の対応

では近年、ブラジル政府は UNASUR に対して効果的に影響力を及ぼして

いるのか。ここでは同国のルセフ大統領弾劾に対する UNASUR の対応を事例として取り上げたい。

2016年8月31日、ブラジルのルセフ大統領（Dilma Vana Rousseff, 任期：2011～2016年）は、上院の弾劾裁判による罷免投票を受けて失職した。これに先んじて、ボリビアのモラレス大統領が、ルセフ大統領を擁護するために UNASUR 緊急首脳会合のブラジル開催を求めている。ベネズエラとエクアドルは、ブラジルの弾劾プロセスはルセフ大統領に対するクーデタであると非難し、同会合の開催を支持した。

しかしながら、パラグアイ、コロンビア、ペルー、アルゼンチン、チリの右派政権は、ブラジルの弾劾手続きが同国の憲法に従って合法的に進められていたことを根拠とし、サミットの開催を中止に至らせた（Oppenheimer 2016）。開催中止に動いた右派政権諸国は、内政不干渉の原則に基づき、ブラジルの政治危機の早急な解決を願う声明を發出している。

Oppenheimer (2016) は、この事例は、ラテンアメリカの左派ポピュリズム圏の急速な崩壊を暗示していると述べている。その要因として、2014年以降の原油価格下落に伴い、ベネズエラの石油外交が壊滅状態にあること、2015年12月にアルゼンチンに中道右派政権が誕生したこと、同月にベネズエラ議会選挙で野党が勝利したこと、2016年2月、大統領の4選を可能にする憲法改正をめぐる国民投票でモラレス大統領が敗北したことを挙げながら、かつては強力であった UNASUR ブロックはますます無意味なものになりつつあると指摘している（Oppenheimer 2016）。Oppenheimer によれば、UNASUR の後ろ盾を失ったルセフ政権の外交的孤立状態は、ラテンアメリカにおける政治的变化を示す兆候であり、実際に2016年8月、ルセフは大統領職を辞任している。このように、UNASUR が左派連合としての機能を低下させたこと背景には、ブラジル左派政権の UNASUR に対する影響力低下が見て取れる。

5 UNASUR の瓦解

UNASUR の問題点については、CELAC と同様、地域の政治・国際関係の転換というよりは、「制度化の水準がなかなか高まらず、また地域的な統合体として基幹的な役割の一つであるはずの国家間紛争を解決するメカニズムがいまだに確立されていないことにある」（浦部 2016: 49）と指摘された⁵⁾。たとえば、コロンビア政府軍が 2008 年のコロンビア革命軍（Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, FARC）掃討作戦でエクアドル国境を侵犯して両国の外交関係が断絶した事案や、2015 年にベネズエラが対コロンビア国境を一方向的に封鎖した事案においては、関係諸国の間で対話が図られたに過ぎず、何らかの規定に基づく措置が講じられた訳ではなかった（浦部 2016: 58–60）。

しかしながら、これらの課題が解決される日を待たず、加盟国間に亀裂が生じる出来事が生じた。2018 年 4 月 17 日、アルゼンチン、ブラジル、チリ、コロンビア、パラグアイ、ペルーといった右派あるいは中道右派政権下の 6 ヶ国が UNASUR からの脱退を宣言した。事の発端は、アルゼンチン出身の次期事務総長候補者の選出をめぐり、左派政権下にあるボリビア及びベネズエラが反対したことに対して 6 ヶ国が反発したことにある（Binetti and Raderstorff 2018）。2018 年 12 月現在の実質的な加盟国はベネズエラ、エクアドル、ボリビア、ウルグアイ、ガイアナ、スリナムの 6 ヶ国であり、UNASUR は事実上、瓦解したと言える。6 ヶ国のみでの南米域内におけるコンセンサス構築が困難であることは明白であり、現状のベネズエラ問題に対しても機能不全を呈している。

IV おわりに

みてきたように、ブラジルは、OAS 設立以後の米州システムにおいては、冷戦構造下で国家安全保障を担保するための装置として OAS を利用し、その枠組みの中で域内安全保障に貢献してきた。ただし、対米追従の立場を取らず、ある一定の自立性を追求していた。OAS が反共同盟の性格を帯びる

ようになった1960年代以降でさえ、ブラジルは常に反共産主義の立場を擁護したのではなく、米国＝キューバ間の調停役を務める時期もあった。冷戦の緊張関係が緩和するにつれ、ブラジルの米州の安全保障に対する優先順位は相対的に低下し、ブラジル外交として米国からの離反が見られた。1980年代にはすでに米国抜きで紛争解決に介入する動きが出現し、その中にブラジルも関与するようになっていった。

2000年代に入ると、米州における米国の影響力や覇権が低下するとともにOASに対する米国の影響力も低下していった。ラテンアメリカ諸国からみたとき、米州関係は歴史的に米国の影響力が支配的なシステムとして映る。南米統合のコア・ステートとして成長したブラジルは、米国を除外する形でUNASURといった地域機構の創設へ向け尽力した。経済成長を背景としてハイプロファイルな外交姿勢へと転換していく中で、米州域内での自国の影響力を高めようとした格好である。

しかしながら、UNASURはその発足から約10年間で様々な実績を残してきたものの、現在は加盟国の半数が脱退を表明するという事態に陥っている。ただし、UNASURの無力化が即座にOASの有効性の回復に繋がるとも考えにくい。OAS外部からもその改革を求める声が上がっているが、依然としてOASは有効な手段を講じることができずにいる(Raderstorf and Shifter 2018)。加えて、Binetti and Raderstorf (2018) が指摘するように、UNASURの台頭と凋落はラテンアメリカの地域統合にとっての教訓となる。すなわち、米国を排除した地域機構としてはCELACが現存するものの、設立の発起人であるベネズエラのプレゼンスが低下する中、UNASURと同様の理由で瓦解する可能性も拭いきれない。

ブラジルはOASを補完する南米の地域統合体を創設しようと試みたが、結局は失敗に終わっている。今日、ベネズエラ問題などの地域的問題に対して有効に対処できる地域機構が存在せず、米州システムは岐路に立たされている。また、UNASURの盛衰の両方に対するブラジルの関与は、同国の外交政策がその時々が掲げる政治思想に大きく影響を受けていることの

証明であり、一国の政策としては一貫性を欠いていると言わざるを得ない。

* 本稿は、日本国際政治学会 2018 年度研究大会（分科会セッション D・E「アメリカ政治外交Ⅲ／ラテンアメリカ」、2018 年 11 月 4 日大宮ソニックシティにて開催）における口頭発表『米州システムにおけるブラジルの役割—米州機構設立 70 周年を記念して—』を基に書き改めたものです。また、本稿の内容は全て筆者自身の観点に基づく私見であり、日本国大使館あるいは政府の立場や見解等を示すものではありません。

註

- 1) 1954 年 6 月、米国の支援を受けた国民解放運動（Movimiento de Liberación Nacional, MLN）がアルベンス政権を打倒。この事件を機に、グアテマラは軍政時代に突入する。
- 2) この出来事は国内の政治危機をも加速させるに至った。クアドロス大統領の対キューバ外交は、ブラジル国内の中流層やブラジル共産党（Partido Comunista Brasileiro: PCB）といった左派勢力から支持された一方、全国民主同盟（União Democrática Nacional: UDN）などの右派政党から批判を受け、国内の議論を二分した（Leite 2011: 96–97）。
- 3) 民政移管に伴い、ブラジルの外交政策においては様々な多国間場裏に参画できる余地が拡大した。例えば、後の核不拡散条約（NPT）への批准に繋がるミサイル技術管理レジーム（MTCR）への参加や、世界貿易機構（WTO）及び南米南部共同市場（Mercado Común del Sur, MERCOSUR）との貿易交渉チャンネルを設けるに至ったことは、「参加による自立性の追求」の原則に基づく（Vigevani and Cepaluni 2009: 53–80）。
- 4) この決議案は、ベネズエラにおける政治的暴力を終焉させるべく、OAS 加盟国から成るグループによる調停をマドゥロ政権に求めた。
- 5) その他の問題点として、①統合に向けた理念や政策が分裂気味であること、②国家間のフォーラムの域を出ず、機構としての固有のアジェンダを欠くこと、③それまで統合を率いてきたブラジルが内政問題に足を引っ張られ、外交的動力を削がれていること、④ UNASUR の予算が慢性的に不足している上、拠出金が特定の国々に依存していること、⑤事務総長の権限が弱いことなどが悲観論者によって指摘されている（浦部 2016: 49）。

参考文献

浦部浩之. 2009. 「米州システムの亀裂とラテンアメリカ諸国による新たな地域

- 連携の模索—ALBA, UNASUR と中小国の対応を中心として— (望月克哉編『国際安全保障における地域メカニズムの新展開』アジア経済研究所), pp. 47–73.
- . 2013 「ラテンアメリカにおける対米自立的な地域統合の展開—ALBA, UNASUR 構築プロセスの現状と課題」 (『マテシス・ウニウエルサリス』15 巻1号), pp. 15–36.
- . 2016. 「2015 年ラテンアメリカ政治の動向と地域統合の展望—UNASUR と CELAC の現状と課題—」 (『マテシス・ウニウエルサリス』18 巻1号), pp. 39–66.
- 庄司真理子. 1993. 「米州における紛争解決システム—OAS の役割の変容」 (細野昭雄・畑恵子編『ラテンアメリカの国際関係』新評論), pp. 79–95.
- 堀坂浩太郎. 1993. 「中進国ブラジルの対外政策」 (細野昭雄・畑恵子編『ラテンアメリカの国際関係』新評論), pp. 269–285.
- Binetti, Bruno and Ben Raderstorf. 2018. “A Requiem for UNASUR,” *Global Americans*, April 25, 2018. <https://theglobalamericans.org/2018/04/a-requiem-for-unasur/> (accessed on Oct 16th, 2018).
- Cohen, S. B. 2009. *Geopolitics: The Geography of International Relations* (Rowman & Littlefield Publishers).
- Hirst, Mônica. 2010. “Brazil-U.S. Relations: Getting Better All the Time,” in Jorge I. Domínguez and Rafael Fernández de Castro (eds.), *Contemporary U.S.-Latin American Relations: Cooperation or Conflict in the 21st Century?* (New York: Routledge), pp. 124–141.
- Leite, Patrícia Soares. 2011. *O Brasil e a cooperação sul-sul em três momentos de política externa: os governos Jânio Quadros/João Goulart, Ernesto Geisel e Luiz Inácio Lula da Silva* (Brasília: FUNAG).
- O’Keefe, Thomas Andrew. 2018. *Bush II, Obama, and the Decline of U.S. Hegemony in the Western Hemisphere* (New York: Routledge).
- Oppenheimer, Andrés. 2016. “Brazil’s Crisis Shows New Regional Reality,” *Miami Herald*, March 30, 2016. <https://www.miamiherald.com/news/local/news-columns-blogs/andres-oppenheimer/article69084732.html> (accessed on Sep 12th, 2018).
- Pinto, Paulo Cordeiro de Andrade. 2015. *Diplomacia e política de defesa: o Brasil no debate sobre a segurança hemisférica na década pós-Guerra Fria (1990–2000)* (Brasília: FUNAG).
- Raderstorf, Ben and Michael Shifter. 2018. “Rebuilding Hemispheric Consensus: a Reform Agenda for the Organization of American States.” *Rule of Law Program Report*

- Feb. 2018 (Washington, D.C.: Inter-American Dialogue).
- Rivarola, Andrés. 2011. "Geopolitics of Integration and the Imagination of South America," *Geopolitics*, 14 (4), pp. 846–864.
- Serbin, Andrés. 2009. "América del Sur en un mundo unipolar: ¿Es la Unasur la alternativa?" *Nueva Sociedad*, (219), pp. 145–166.
- Smith, Joseph. 2010. *Brazil and the United States: Convergence and Divergence* (Athens: The University of Georgia Press).
- Stuenkel, Oliver and Matthew M. Taylor. 2014. "Brazil on the Global Stage: Origins and Consequences of Brazil's Challenge to the Global Liberal Order." in Oliver Stuenkel and Matthew M. Taylor (eds.), *Brazil on the Global Stage: Power, Ideas, and the Liberal International Order* (New York: Palgrave), pp. 1–16.
- Vigevani, Tullo and Gabriel Cepaluni. 2009. *Brazilian Foreign Policy in Changing Times: The Quest for Autonomy from Sarney to Lula* (Lanham: Lexington Books).
- Williams, Mark Eric. 2012. *Understanding U.S.-Latin American Relations: Theory and History* (New York: Routledge).

〈Resumo〉

O Sistema Interamericano e o Brasil: a evolução da política externa após 70 anos da fundação da Organização dos Estados Americanos

Ryota TAKAHASHI

A Organização dos Estados Americanos, OEA, fundada há 70 anos, tem enfrentado necessidade de transformação, através da diversificação do sistema regional de resolução de conflitos. Nos períodos iniciais, a organização funcionava como um instrumento anticomunista, mas tal função enfraqueceu no Pós-Guerra Fria. Nesse contexto, como o Brasil, a potência regional da América do Sul, veio envolvendo a OEA? Este artigo versa sobre o papel do Brasil na evolução do Sistema Interamericano, abordando a resposta da OEA à crise na Venezuela e o surgimento da União de Nações Sul-Americanas, UNASUL, baseando-se, principalmente, na visão histórica da diplomacia brasileira.

No Sistema Interamericano, durante a Guerra Fria, o Brasil utilizou-se da OEA para garantir a segurança nacional e contribuir com a segurança regional. Contudo, o país não subordinou-se aos outros países e procurou certa autonomia diplomática. Mesmo nos primeiros anos da década de 1960, quando a OEA já tinha assumido o caráter anticomunista, o Brasil tentou desempenhar o papel de mediador entre os Estados Unidos e Cuba. De acordo com a mitigação da tensão entre os Estados Unidos da América e a União Soviética,

a prioridade do Brasil para a segurança hemisférica diminuiu correspondentemente e provocou certo distanciamento dos EUA. Na década de 1980, o Brasil teve participação no processo que gerou o surgimento de vários movimentos de resolução de conflitos que excluía os EUA, como, por exemplo, o Grupo de Contadora.

A medida que houve declínio da hegemonia dos EUA na primeira década do século XXI, sua influência na OEA reduziu-se claramente. Para os países latinoamericanos, o Sistema Interamericano é, historicamente, um sistema dominante de influência dos EUA. O Brasil, nesta atmosfera, cresceu como um “core state” facilitando o aprofundamento da integração e empenhou-se na criação da UNASUL, excluindo os EUA.

Entretanto, apesar de o país ter alcançado êxito em criar uma organização que suplemente a OEA, o projeto falhou. Isto é, UNASUL está em profunda crise e metade dos países membros, incluindo o Brasil, abandonou a organização. Ainda assim, é difícil afirmar que a incompetência da UNASUL conseqüentemente levará à recuperação da eficácia da OEA. Em primeiro lugar, a OEA ainda não tomou medidas efetivas, apesar das vozes para reforma que surgem de fora da organização (Raderstorf and Shifter 2018). Além disso, como Binetti e Raderstorf (2018) apontaram, o surgimento e a queda da UNASUL devem ser lições para as tentativas futuras de integrar a América Latina. Em outras palavras, pelo mesmo motivo que levou a queda da UNASUL, é possível que caia a Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos, CELAC, uma instituição regional fundada excluindo os EUA, porquanto a presença da Venezuela, o promotor da organização, vem diminuindo.

A ausência de organizações regionais capazes de tomar medidas para resolver questões como a crise na Venezuela representa um momento crucial no Sistema Interamericano. Ademais, o envolvimento do Brasil tanto no sur-

gimento quanto na queda da UNASUL é uma evidência de que a Política Externa Brasileira sofre oscilações devido à ideologia de seu governo. Fato que, como política do Estado, demonstra escassez de coerência.