

# ルラ外交と世界で高まる ブラジルのプレゼンス

上智大学 外国語学部准教授

こ や す あ き こ  
子 安 昭 子



## 「扇状」に広がるブラジルの対外関係

ブラジルの雑誌「ベージャ」(Veja) (2010年6月9日号)に、ルラ政権が8年間を通して37の新しい在外公館(大使館および領事館)を開設したという記事が掲載された(表参照)。比較的小さな国が多いこと、そしてアフリカ諸国に集中していることが特徴である。現在ブラジルは世界133ヵ国に大使館を置いていることから考えても、ルラ政権が集中的に外交関係を広げたといえよう。

ルラ政権は2003年就任当初からアフリカ外交を重視しており、それは新設した在外公館の数はもとより、ルラのアフリカ訪問の回数にも表れている。前任者であるカルドーズ時代のアフリカとの関係は南アフリカ共和国(南ア)が中心であったが、ルラはこの8年間で毎年アフリカ諸国を訪問しており、その数は延べ30ヵ国に及ぶ。アフリカ大陸の地図を広げてルラが訪問した国をたどてみると、それらはポルトガル語圏諸国との関係にとどまらず、アフリカ大陸を東西南北にわたっていることが分かる。貿易関係の拡大、経済・技術協力、貧困など社会問題への取り組み、バイオ燃料の生産・開発にかかわる協力などがルラのアフリカ外交の主たる目的である。

ちなみにアフリカとの関係はブラジルの一方通行ではなく、アフリカからブラジルと

の関係強化を求める動きも近年活発である。2009年は特にアフリカ諸国首脳が「ブラジル詣で」をしており、今年(2010年)に入ってもその動きは続いている。またアフリカ諸国と並んでルラ政権で広がった外交関係は中東地域である。ルラは同じく就任以来、シリア、レバノン、アラブ首長国連邦、エジプト、リビア(2003年11月)、アルジェリア(2006年2月)、カタール(2009年2月)、サウジアラビア、トルコ(2009年5月)、リビア(2009年7月)、イスラエル、パレスチナ占領自治区(2010年3月)、カタール、イラン(2010年5月)と中東歴訪を行っている。

今年(2010年)10月の大統領選挙の主要候補の1人、ルラと同じ労働者党(PT)のジルマ・ルセフがルラ政権は「対外関係という扇(ポルトガル語でleque)を広げた」と表現したが、こうしてアフリカや中東との関係が広がったことで、ブラジルの外交関係の「扇」はまさに今全開状態であるといえよう([dilma13.com.br/.../o-brasil-no-mundo](http://dilma13.com.br/.../o-brasil-no-mundo) 閲覧日は2010年8月18日)。これは私の想像にすぎないが、扇の「骨」の部分に当たるのが、2国間、地域間、多国間と多岐にわたるブラジルの外交関係である。すなわち伝統的な米国や欧州との関係、ルラ政権がアフリカ同様に重要とする南米やラテンアメリカ諸国との関係、アフリカや中東、またインド、中国と

表 ルラ政権で新設された在外公館

| ラテンアメリカ・カリブ海諸国 (8) | 欧州 (6)   | 中東 (2) | アフリカ (16) |            | アジア (5) |
|--------------------|----------|--------|-----------|------------|---------|
| アンティグア・バーブーダ       | アルバニア    | カタール   | ベナン       | マリ         | バングラデシュ |
| バハマ                | アゼルバイジャン | オマーン   | ボツワナ      | モーリタニア     | カザフスタン  |
| ベリーズ               | キプロス     |        | ブルキナファソ   | サントメ・プリンシペ | 北朝鮮     |
| ドミニカ               | クロアチア    |        | カメルーン     | シエラレオネ     | ミャンマー   |
| グレナダ               | スロバキア    |        | コンゴ       | スーダン       | スリランカ   |
| セントルシア             | スロベニア    |        | エチオピア     | タンザニア      |         |
| セントクリストファー・ネビス     |          |        | 赤道ギニア     | トーゴ        |         |
| セントビンセント・グレナディーン   |          |        | ギニア       | ザンビア       |         |

(出所) インターネット版による「ページャ」(Veja) 2168号 (2010年6月9日)。http://veja.abril.com.br (2010年8月2日閲覧)

いった途上国や新興国との関係いわば南南外交、そして後述する国際機関や多国間協議(国連やG20など)における外交関係である。それら全体を束ねる、いわば「<sup>かなめ</sup>扇の要」がルラであり、広げて紙を張り扇を完成させている。

## ブラジルとグローバル・ガバナンス

昨今「G〇」をはじめとする多国間協議が盛んに開かれている。一昔前、「G5」というと日本や米国など先進5ヵ国首脳会議のことを指したが、今のG5構成国はインド、ブラジル、南ア、中国、メキシコである。このほかにも、G8(先進8ヵ国首脳会議)、G4(日本、ドイツ、インド、ブラジルによる国連常任理事国入りを求めるグループ)、G20(20ヵ国・地域首脳会合もしくは20ヵ国・地域財務大臣中央銀行総裁会議)、また「G〇」以外でもMEF(G8+G5+4ヵ国による「エネルギーと気候に関する主要経済国フォーラム」)、BRICs、BASIC(ブラジル、南ア、インド、中国)、IBSA(インド、ブラジル、南ア)など、多国間協議は今や百花繚乱<sup>りょうらん</sup>である。ただここで興味深いのは、こうした多国間協議には必ずといっていいほどブラジルが顔を出していることである。ブラジルがリーダーシップを発揮し、また

外交戦略上特に重要視するものもある。インド、ブラジル、南アによるIBSAフォーラム(ポルトガル語ではIBAS)がそうである。またIBSAプラス中国の4ヵ国で構成されるBASICは、昨年(2009年)12月にコペンハーゲンで開かれた第15回気候変動枠組み条約締約国会議(COP15)で形成されたグループである。

今挙げた多国間協議の数々はとりわけ、2008年9月のリーマン・ショックに端を発する世界的な金融危機以降重要になった。国際金融や貿易、さらには気候変動や貧困の問題などいわゆるグローバルな問題を限られた国で(さらにいえば、先進国だけで)対処するのではなく、途上国を含むより多くの国が参加し、共に問題解決にコミットしていこうというグローバル・ガバナンスの考え方が強くなったためである。近年ブラジルがさまざまな国際会議に参加するようになったのは、ブラジル自身がそうした動きに積極的にかかわっていくことに外交上の利益を見いだそうとしているからである。

従来ブラジル外交はどちらかといえば消極的であり、それはしばしば低姿勢(ロープロファイル)ともいわれてきた。自ら国際社会に対して何か新しい提案を行ったりすることはほとんどなかった。その理由の1つには

1980年代までの不安定な政治経済状況が挙げられるが、その後政治的民主化（1985年3月）や経済自由化路線への転向（1990年代以降）により、外交戦略もより積極的になったのである。最大の立役者は1995年から2002年までの8年間の政権を担当したカルドーズ大統領であり、今のルラ大統領に続く積極外交の基礎を固めた人物である。カルドーズ時代（正確にはカルドーズが一時期外相ポストにあったイタマル・フランコ時代）からブラジルの国際社会へのコミットメントは増えていき、軍事政権時代のブラジルではおそらく考えられなかった民主主義、人権、軍縮、核の不拡散などに関係する国際会議に数多く参加するようになったのである。ブラジルのグローバル・ガバナンスへの取り組みの原点はカルドーズ時代にあったといえよう。

### 「参加」から「ルール作り」へ？

#### —カルドーズ外交とルラ外交の違い

カルドーズ以前のブラジル外交を「低姿勢」という言葉で表現したが、言い換えればそれは国際社会からブラジルが一定の距離（distance）をもっていた時代であった。ブラジルは距離を置くことで外交目標である自立性（autonomy）を持とうとしたのである。国際社会に積極的に意見したり、それを变えようとする能動的な態度をとることもない半面、国益はブラジルのやり方で守っていくという考え方である。1960年代半ばのゴラル政権の独立外交（第三世界や共産主義諸国との関係強化）や、1970年代後半のガイゼル軍事政権による「責任ある現実主義的な全方位外交」（冷戦構造のイデオロギーに厳格に縛られず経済的な実益を重視し、対外関係を広げること）がそうであった。

こうした国際社会と一定の距離をもつ低姿勢な外交スタイルは、カルドーズによって「参加」する積極外交へと大きく姿を変えた。それは歴代大統領の在職日数に対する国外滞在日数の割合にも顕著に表れている。1985年の民主化以降今のルラまでの5人の大統領を比較すると、初代サルネイが9%、続くコロールが9.8%、イタマル・フランコが5.2%、カルドーズが11.8%、そしてルラが16%となっており、カルドーズ→ルラと大統領が率先して外国訪問するパターンが続いていることが分かる。両者は2期8年間政権を担当（ルラは2010年末までが任期）、合わせて16年間、ブラジルでは大統領を中心とした国際社会への積極的な参加が続いているといえる。もっともその半面、ブラジル国内ではカルドーズもルラも「ブラジリアにあまりいない大統領」、「行商人」（ポルトガル語でcaixeiro-viajante）と皮肉や批判が聞かれることも確かであり、またルラについては外交関係を広げることが本当にブラジルにとって意味があるのか、といった声も昨今しばしば聞かれる（この点については後述する）。

積極外交という点ではカルドーズからルラへと継続性は保たれているが、カルドーズ外交のキーワードが参加（participation）であるとするれば、ルラ現政権はさらに一步踏み込んで、新しい国際社会のルール作りへのコミットメントがキーワードといえる。8年間のルラ政権を通して、大統領ルラを支えてきた外交戦略の「トリオ（3人組）」、すなわち外務大臣のアモリン、大統領府対外政策補佐官のガルシア、そして戦略庁長官ギマラスは、ブラジルを含む新興国や途上国の声を反映した新しい国際秩序体制

こそが重要であり、ブラジル自身、率先してそうした動きにかかわっていくことが国益の増進につながるという考えを終始持ち続けてきた。2003年のルラ政権スタート時から国連安保理改革（すなわちブラジルなどG4諸国の安保理入り）を主張してきたのもそのためである。こうした考えは政権の終盤を迎えた現在も変わることはない。今年（2010年）4月22日に首都ブラジリアで、ブラジル外務省所属の研究機関FUNAG（Fundação Alexandre de Gusmão）と国際関係研究所（IPRI）共催のグローバル・ガバナンスに関するセミナーが開催された（<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/2010/04/22> 閲覧日は2010年8月13日）。セミナー内容についてはここでは詳しく述べることはできないが、外務省のホームページで紹介されたセミナーに関する文書には、国連から国際金融機関に至るすべてのグローバルな組織には改革が不可欠であり、特にブラジルなど新興諸国が二義的な存在にとどまっている現在の国連安保理やG7、IMFなどは今や正統性と効率性という点で挑戦を受けていること、ただし既存の国際体制に替わるものが（多極主義的な要素を持つという方向性はある程度示されているとはいえ）、はっきりとした姿がまだ見えていないため、そのための議論を行うセミナーの意義を強調するに至っている。

## おわりに

扇状に広がったブラジルの対外関係は、しばしば相互に矛盾を生むこともある。それは中米ホンジュラス・セラや大統領のクーデター問題やイランの核疑惑問題をめぐる米国

との対立などからも、ブラジルが外交の場を広げ、より主張的になることで、国家間で意見の相違が起きることがある。ルラはまた、今年（2010年）7月にアフリカ諸国（カボベルデ、ギニアビサウ、赤道ギニア、ケニア、タンザニア、ザンビア、南ア）を訪問しているが、ブラジルのメディアでは、こうしたアフリカを含む小国との外交関係の構築の意義、ブラジルにとっての外交上のメリットを問う声も聞かれる（<http://veja.abril.com.br/noticia/economia/> 閲覧日は2010年8月1日）。

今ブラジルは大統領選の真ただ中である。今年（2010年）8月17日の世論調査（Vox Populi）によると、今大統領選があれば労働者党（PT）のジルマ・ルセフ候補に入れると答えた人が45%で、対抗馬である野党ブラジル社会民主党（PSDB）候補のジョゼ・セラは29%であった。この結果を見る限り、ジルマ・ルセフはジョゼ・セラを16%引き離して、決選投票までもつれ込まずに当選を決める可能性がでてきたという。仮にジルマ・ルセフが大統領に選出された場合、ルラ外交を継承する可能性は高い。しかしながらルラ外交が多分にルラのカリスマ性に依存していたとすれば、ジルマ・ルセフになってそれを継続することは可能だろうか。また上に挙げたルラ外交に対する批判にジルマ・ルセフはどう対応するのか。カルドーゾ、そしてルラと続いたブラジルの積極外交はある程度続くと考えられるが、それは次期大統領の手腕にかかっているといえよう。ルラ政権が道をつくった新しい国際秩序づくりにブラジルをはじめとする新興国がコミットする方向性が続くことを期待したい。