

Tohoku University
Graduate School of Law

Politics of South-South Cooperation:
The Venezuelan Project in the Framework of the Bolivarian Diplomacy

Author: Carlos David Zavarce Velasquez

ABSTRACT

International cooperation is a powerful tool of states' foreign policy to achieve nations' sustainable development. In this framework, South-South Cooperation (SSC) has emerged not only as a tool for development but also as a reflection of a different political model that prioritizes horizontality, solidarity, and respect for national agendas.

This cooperation modality was conceived at the Asian-African Conference in Bandung in 1955. During this event, the emergent governments of developing countries expressed the idea that they shared specific interests and promoted a partnership to unify the voices of the Global South.

More recently, with the resurgence of this cooperation modality at the beginning of the 21st century, Venezuela promoted during 2007-2013 a foreign policy cooperation towards Latin America and the Caribbean inspired by the precepts of SSC, taking advantage of the gaps and demands of the region to create a new regional architecture seeking to strengthen the South as a global power bloc and advance in the consolidation of a multipolar world while reducing the influence of traditional cooperation schemes, especially those proposed by the United States of America (the U.S.) and its allies.

It is important to highlight that during this period, Venezuela shifted the orientation that during the 20th century marked its foreign policy, which traditionally made the country a natural ally of the U.S. in the Latin American and Caribbean region. Thus, the country became a public opponent of the U.S. policies and promotor of an ideology denominated “Bolivarianism,” which was inspired by the thought of the Liberator Simon Bolivar, advocating a foreign policy called “the Bolivarian Diplomacy,” which fostered the

creation of a multipolar world, contrary to the interests of traditional powers, especially the U.S. These changes were made under the leadership of President Hugo Chavez, who shaped with his revolutionary ideas not only the central national institutions, the Armed Forces, and the majority of the population but also the relationships with other political leaders in the Latin American and Caribbean region.

Therefore, this thesis seeks to incorporate new elements into the debate on the international cooperation system, based on the case study of Venezuela's SSC during President Chavez's government, especially during the period 2007-2013.

This case study attempts to evidence how, despite modern focuses on technical, economic, and multidimensional approaches, nowadays there are still states that heavily or purely rely on SSC as a way to promote political interests. Moreover, these states are generating significant impacts at the regional and global stages. SSC was born as political cooperation more than 60 years ago after the Bandung Conference and evolved as technical cooperation through the Buenos Aires Plan of Action at the end of the 1970s. It had a resurgence at the beginning of the century as an alternative source of financial flows and after the 2030 Agenda as a catalyst to foster sustainable developments.

In this direction, Venezuela's foreign policy during the study period had disruptive elements, which turned it into an effective instrument for the achievement of national interests based fundamentally on political aspects, but which also generated positive impacts in the region, allowing the country to position itself as an important emerging actor within the global cooperation system.

For this purpose, Venezuela's foreign policy, with a particular focus on SSC, is analyzed to understand the establishment of a set of initiatives that materialized in a new regional architecture (ALBA-TCP, PetroCaribe, UNASUR, and CELAC) within which diverse cooperation projects were implemented, generating tangible results.

This new regional architecture, designed to address multiple issues, allowed regional integration to achieve multisectoral development of the member countries based on an agenda that prioritized political integration over other aspects.

These integrationist projects counted, in different degrees, with the support of the majority of Latin American governments, which for the study period were led by left-wing oriented presidents such as Luiz Inácio Lula Da Silva and Dilma Rousseff (Brazil), Nestor Kirchner and Cristina Fernandez (Argentina), Evo Morales (Bolivia), Rafael Correa (Ecuador), Fernando Lugo (Paraguay), Jose Mujica (Uruguay), Michelle Bachelet (Chile), Ollanta Humala (Peru) and Donald Ramotar (Guyana). This situation boosted SSC initiatives within the region to levels never seen before. Examples of this are the creation of the four regional organizations mentioned before and the reinforcement of Mercosur.

The analysis made throughout the dissertation was inspired by the theoretical framework proposed by Lancaster (2007), also taking into consideration elements proposed by Kragelund (2019), which allowed the approach to the political dimension of SSC from the dimensions of ideas, institutions, interests, organizations, and vectors, as a way of characterization of cooperation models implemented by different states.

Similarly, Grounded Theory, proposed by Corbin and Strauss (1990), was used for the conduction of the analysis and interpretation of the data recollected as a result of fieldwork based on in-depth interviews with diplomats and high-ranking officials of the Ministry of Foreign Affairs of Venezuela, high-ranking military officers, including military attaches, and officials of others ministries involved in the implementation of Venezuela's foreign policy, as well as professors and scholars from public and private national and international universities, research centers, think tanks, and professionals from the media sector, to obtain information about the different practices and visions of Venezuela's SSC initiatives.

This process allowed the author to provide a resignification of Venezuela's SSC and inquire about the perception of partner countries and other regional actors regarding Venezuela's SSC through multiple bilateral and multilateral projects.

Likewise, the cooperation approaches promoted by China, as an emerging actor from the South, and Japan as a traditional donor, in the Latin American and Caribbean region are

compared to obtain a better understanding of the diverse strategies promoted within the structures of international cooperation and thus aim at a more effective cooperation system.

Finally, the relevance of the study is highlighted, showing the implications of SSC, the limits of Venezuela's SSC, and the research prospects that emerge from this dissertation. These elements not only allow the resignification of Venezuela's SSC and the understanding of the regional reality but also a wider comprehension of the diverse SSC approaches implemented by countries of the Global South during the 21st century.

Keywords: South-South Cooperation, Foreign Policy, Venezuela, Political Interests, Sustainable Development.

論文審査結果の要旨

論文提出者氏名 カルロス・ダビッド・サバルセ・ベラスケス (Carlos David Zavarce Velasquez)

論文題目 Politics of South-South Cooperation: The Venezuelan Project in the Framework of the Bolivarian Diplomacy

1. 概要

本論文は、チャベス大統領時代（1999年～2013年）のベネズエラ政府による対外援助政策、いわゆる南南協力を取り上げ、その政治的側面を分析した政治学研究であり、英語で執筆されている。

同国は、冷戦期には第三世界、最近ではグローバルサウスと呼ばれるグループに属しており、そうした開発途上国が他の途上国に行う援助は、一般に「南南協力」と呼ばれている。この形態の援助は、冷戦の時代には、旧植民地から独立した途上国同士の連帯や南北問題に取り組む手段として実施されていたが、21世紀になって中国、インド、ブラジルといった新興援助国の存在感が高まるにつれ、再び注目が集まっている。なかでもベネズエラは、ブラジルと並んで中南米における新興援助国の代表的存在であり、チャベス大統領の強いリーダーシップとその権威主義体制の下で、豊富な石油資源を原資にして、主にラテンアメリカ・カリブ諸国に対して大規模な援助を供与してきた。

著者のサバルセ氏は、このベネズエラの南南協力が実は途上国間の連帯や助け合いのためよりも、むしろ同国の外交を含めた政治的な目的のために計画、実施されてきたことに注目した。そして、特に援助が本格化した2007年から2013年を対象に40名に及ぶ聞き取り調査と広範な文献調査をもとに、その実態と特徴を明らかにしている。

本論文は序章と終章を含めて全8章で構成される。以下、各章の概要である。

序章は、研究の目的、取り組む課題、分析枠組、分析方法を提示している。まず、先行研究を広く論評して、南南協力の政治的側面の分析が弱いこと、BRICS諸国の研究が多い一方で他の国々の研究が少ないこと、さらにベネズエラ研究においては、個別の援助プログラムや地域主義への関心にとどまり、援助政策の分析が充分ではないこと、また南南協力の論考はあっても一次資料に基づいていないことを指摘し、批判している。

その上で、ベネズエラの事例に基づいて南南協力の政治的側面を理論的に分析することを本研究の目的に定め、次の4つのリサーチクエスチョンを提示している。なかでも(1)は中心的な課題である。

- (1) ベネズエラ政府が南南協力を推進した動機は何か。
- (2) 同国の南南協力はどのような方法（スキーム）で推進されたか。
- (3) 同国の南南協力は援助対象の中南米地域にどのようなインパクトを与えたのか。
- (4) 伝統的な援助国や他の新興援助国と比較して、ベネズエラの南南協力にはどのような類似性と相違性があるか。

分析枠組としては、国際政治学の先行研究の知見を発展させて、制度、アイデア（理念）、利益、組織、ベクター（スキーム）の枠組みを提示する。そして分析方法としては、グラウンデッド・セオリーという質的調査手法を用いて、政府・学術・メディアの三分野の関係者に行った聞き取り調査の証言データを分析すること、そのために Atlas.ti というソフトウェアを用いることを説明している。

第1章は、南南協力の背景として、開発協力（援助）の国際システムを取り上げ、先行研究の広範なレビューを通じ、開発や援助の概念、様々な論争、関連するアクター（伝統的な OECD 諸国、新興国、国際組織、市民社会組織など）について歴史的に概観している。

続く**第2章**は、南南協力について、その概念および歴史的な経緯を検討している。それによれば、南南協力は 1955 年のアジア・アフリカ会議（バンドン会議）に起源を持ち、その後 1960 年代の非同盟運動の設立、新国際経済秩序（NIEO）、1978 年の国連ブエノスアイレス行動計画を通じて発展してきた。また同章は、伝統的な南北協力（先進国による途上国への援助）との比較も行っている。

第3章から第5章はベネズエラの事例研究に充てられている。まず**第3章**は、南南協力を外交政策の中に位置付けた上で、民主主義体制が成立した 1958 年からチャベス大統領が亡くなる 2013 年までを 3 つの期間に分けて外交政策の変遷を分析している。チャベス政権発足の 1999 年までは共産主義の抑制、友好的な対米関係の維持が基本であったが、1999 年～2006 年の移行期を経て、2007 年以降の外交政策は、パワーの多極化、社会主義国家の建設、米国の影響の減退、中南米地域の統合を目指す方向へと大きく転換した。また、外交政策決定に関わる憲法規定、国家経済社会開発計画などの国内制度のほか、大統領、外務省、石油公社（PDVSA）などのアクターについても検討している。

第4章は、ベネズエラの中心的な援助政策スキームとそれが被援助国に及ぼしたインパクトを論じており、序章で提示したリサーナクエスチョン(2)と(3)に対応している。具体的には、ラテンアメリカ・カリブ諸国に対する ALBA-TCP（教育・保健・金融・インフラ等の協力）、PetroCaribe（原油を中心としたエネルギー協力）、UNASUR（地域統合）、CELAC（政治対話）といった、様々なスキームが紹介されている。そして、これらの援助が被援助国に対して経済的、社会的な成果をもたらしており、各国政府から概ね好意的な評価を得たことも指摘されている。なお、これらのスキームの多くは、OECD-DAC の伝統的な援助国が行う無償・有償の援助や技術協力の枠組みからはかなり逸脱する性質のものである。

第5章は、本論文の核となる章であり、中心的な課題であるリサーナクエスチョン(1)に対応している。具体的には、ベネズエラの政府関係者、国内外の研究者、国内メディア関係

者の総勢 40 名に対して聞き取り調査を行い、そこから得られた証言データを、グラウンデッド・セオリーに基づいて分析した。この手法は、鍵となる言葉を抽出し、相互の関連性を見出すことで、研究アイデアの産出を容易にする方法である。調査対象には、チャベス大統領時代に南南協力政策に関わった外務官僚、大使、軍人（大統領は軍部出身）が数多く含まれている。

分析の結果、ベネズエラの南南協力政策の特徴として、次の点が明らかとなった。すなわち、チャベス大統領の強力なリーダーシップが決定的な推進要因であること、その背景には反米主義的で多極世界の構築を志向するチャベスの思想があること、また中南米の地域統合を推進し、米国の域内の影響力を弱めようとする意図があること、さらにチャベス政権の権威主義体制を批判する諸外国の圧力に抗するために域内の同盟国との結束を強化することである。

以上の分析を踏まえ、**第6章**は、比較の視座からベネズエラの南南協力を相対化して考察しており、リサーチクエスチョン(4)に対応している。比較の対象は、伝統的な援助国である日本および新興援助国の中国である。その結果、様々な類似性と相違性が明らかになったが、なかでも興味深いのは、日本と異なり、ベネズエラと中国は OECD-DAC の援助ルールに制約されず、歴史的なバンドン会議やブエノスアイレス行動計画の枠組みに基づき援助を実施してきたこと、経済的な国益を重視する日本や中国と異なり、ベネズエラは政治的外交的な国益を追求してきたこと、そしてベネズエラと中国では複数の省庁が援助を担当する体制になっていることである。

最後に**終章**は、本論文の分析や議論の結果をまとめた上で、その意義と限界、南南協力研究一般への示唆、そして今後の研究課題を述べている。

2. 評価

本論文は、政府内外の関係者の証言に基づいてベネズエラの南南協力の特徴を実証しており、新興援助国研究およびベネズエラ政治外交研究への重要な貢献、貴重な学術成果となっている。

まず、従来の開発研究における新興援助国の事例は、中国が他国に比べて圧倒的に多く、偏りが生じていた。これに対し、本論文はベネズエラの援助政策の動機、スキーム、インパクトを解明し、さらに中国や日本との比較を通じてベネズエラの南南協力を相対化して描き出した。その点で、従来不足していた知識と知見の増進に寄与しうるものである。他方、ベネズエラ研究では、チャベス時代の政治・外交に関する論考は多いものの、外交政策の重要な手段である援助政策に焦点を当てた実証研究はあまり存在せず、その意味でも本研究は貴重な成果である。

本研究には、調査方法やそれによって得られた証言データの面でも独自性が見られる。著者は、幅広い文献調査に加えて、数多くの聞き取り調査を計画的に実施した。聞き取り対象

は、チャベス大統領時代に南南協力政策に関わったベネズエラの外務官僚・大使、軍人（大統領は軍部出身）、さらには研究者やマスコミ関係者など、総勢 40 名に及び、このデータなくして本研究の実証分析は不可能であった。ベネズエラの援助政策に関するこのように広範かつ多様な聞き取り調査は例がなく、大きな成果である。しかも、同国の現政権を担っているのがチャベスを引き継いだマドゥロ大統領であり、その権威主義的な体制に鑑みると、聞き取りの実施には様々な面で苦労や制約があったことが想像され、その意味でも貴重な調査だと言えよう。

そして著者は、聞き取り調査で得られた証言データを、グラウンデッド・セオリーという質的な手法で分析しており、政治学では珍しいこの手法を用いた点に本論文の独創性が見られる。著者はこれによってベネズエラの南南協力の政治的特徴を浮き彫りにした。その特徴とは上記 1.「概要」の第 5 章で紹介したとおりである。それは必ずしも先行研究の内容と大きく異なるものではないかもしれないが、それを関係者への聞き取り調査に基づいて実証的に論じた先行研究は皆無と言って良く、本論文は学術的に大きな貢献をしている。

さて、以上のように高い評価が与えられる一方で、本論文にはいくつかの問題点があることも指摘しておくべきであろう。

第一の点は、聞き取り調査と分析手法に関わっている。聞き取り調査については、対象者の人選方法が明示されておらず、政治的事情から調査が難しかった面はあるにせよ、聞き取りの実現可能性を優先して人選された印象は拭えない。また、南南協力の重要なアクターである石油社の関係者の証言がない。これも困難な調査であったと想像できるものの、文献調査で補うこともできたはずである。さらに、聞き取り対象者の人数は政府関係者に偏っており、これに比較して学術・メディア関係者の証言は少ない。少ないデータで学術・メディア関係者の意見をどれほど代表できるのか疑問が残る。さらにグラウンデッド・セオリーについては、政治学で馴染みのない手法であるがゆえに、それを用いる積極的な理由を明示しておくべきであった。

第二に、チャベス政権の外交政策が従来に比べて大きく転換したことを強調しているが、チャベス以前でも米国との対立は存在していた一方、チャベスの時代でも米国への石油輸出は停止しておらず、政府は現実主義的な対応もしていた。南南協力の推進は大きな政策転換であったが、外交政策の全体像の把握や相対化という視点を忘れてはならないであろう。

第三に、本論文がベネズエラの南南協力の特徴を実証したことは重要な成果であるが、上述のとおり、その内容には十分な新規性があるわけではない。なお、著者は終章で、チャベス政権に対する諸外国の批判からベネズエラを守るといった目的が南南協力にあったことを指摘し、これは先行研究が触れていない特徴だと論じているが、それは一研究者の証言に基づいたものであるがゆえに、やはり新規性は不十分であると言わざるを得ない。

第四に、第 6 章の比較分析においては、なぜ日本と比較する必要があったのかははっきりしない。伝統的な援助国ということならば、OECD-DAC での援助規範形成を主導している欧米諸国の方が適していたのではないか。また、比較によって三ヶ国の援助政策の類似性と相違

性を導き出してはいるものの、それによって何を論じたいのか、積極的に表明すべきであった。比較を行うことで、第5章での分析とは別の角度からベネズエラの南南協力の特徴を明らかにしようとしていることは分かるが、そのアプローチは徹底されていない。

しかしながら、これらの問題点は前半で指摘したような本論文の評価や価値を本質的に損なうものではない。聞き取り調査と文献調査に基づいて、チャベス大統領時代のベネズエラの南南協力の特徴を実証するという本論文の試みは成功していると言える。著者もいくつかの問題点は自覚しており、終章において本研究の限界および今後の課題や展望について詳しく触れている。本論文の学術的な成果は、これらの限界や課題に今後積極的に取り組むことによって、一層高い価値を持つものとして評価されるであろう。

以上の評価に基づき、本論文は、博士（法学）の学位を授与するに値するものと認められる。

令和5（2023）年3月3日

審査委員

東北大学教授

東北大学教授

京都大学教授

岡部恭宜

横田正顕

村上勇介