

米国の政権交代とベネズエラ政策の方向性

I. 政権転覆を果たせなかったトランプ政権

失敗したタカ派の「デモクラシー・プロジェクト」

過去4年間に渡るトランプ政権のベネズエラ政策を整理すると、次のような枠組みになる。マドゥロ体制の政権運営を困難にさせ、体制幹部や軍部の離反を促すことでマドゥロ大統領を退陣に追い込んだ後、「自由で公平」な選挙を実施して米国に好意的な政権を成立させ（中国やロシアの影響力を抑え）、「民政復帰」を果たす。こうした道筋は公式な政策として明示されていないものの、政府関係者の発言や政策に関する政府内の議論に関する報道などから、マドゥロの退陣がトランプ政権の狙いであったと一般的に理解されている。こうした目標に向けてトランプ政権は、制裁強化、軍事的示威作戦、政権幹部に対する指名手配や起訴、再建活動の下準備、民政移行に向けた和解案のオファーなど、硬軟織り交ぜた手段を講じてきたが、(1)体制基盤の侵食（特に体制の屋台骨である軍部の離反がみられず）と国際社会における孤立、(2)強いリーダーの下で結束された反体制派の2つの前提条件が揃わず、目標を達成できないまま任期を迎えることになりそうだ。以下、これまでの主要な動きを略説した上で、トランプ政権による直近の動きと、バイデン次期政権の政策見通しを検討してみる。

第一フェーズ：オバマ政策の継続からトランプ政権による単独行動の始まり

まず、トランプ政権の対ベネズエラ政策の流れを整理してみる。トランプ就任後のベネズエラ政策は主に、オバマ前政権で準備されていた制裁（ベネズエラのエル・アイサミ副大統領に対する制裁）と、2017年6月の米州機構総会（OAS）を通じたベネズエラへの非難決議を採択して同国に圧力をかける方針だった。だが、ベネズエラの原油輸出に依存していたカリブ諸国の棄権で後者が失敗すると、マドゥロ大統領をはじめとする体制幹部を対象とした制裁に加え、ベネズエラ政府の米金融市場アクセスを禁じた大統領令13808¹を発令した。多国間による

¹ 2017年8月29日公布。 <https://www.federalregister.gov/documents/2017/08/29/2017-18468/imposing-additional-sanctions-with-respect-to-the-situation-in-venezuela>

第二フェーズ：2019年 前半にかけたマキシマム・プレッシャーからクーデター未遂まで

圧力では埒が明かないと判断したトランプ政権は、その頃からモンロー・ドクトリン（モンロー主義）を基本とした単独政策に踏み出すことになる。

米国単独の「マキシマム・プレッシャー」政策が本格的に動き出したのは、大統領令13850²が公布された2018年11月頃のこと。同年4月にタカ派で知られるジョン・ボルトン氏がトランプの大統領補佐官（安全保障担当）に就任し、翌月のベネズエラ大統領選で再選したマドゥロは2019年1月に2期目の就任を果たした。それに応じて野党ファン・グアイド国会議長が暫定大統領就任を宣言（1月23日）すると、マドゥロ政権は米国との国交を断絶。数日後にトランプは国営原油企業PdVSAをSDNに指定した。続いた反体制派によるベネズエラ再建案（Plan País）の発表から4月のクーデター未遂までが、体制転換に向けて最も勢いづいた時期と言える。ここまでがトランプ政権のベネズエラ政策における第二フェーズである。

第三フェーズ：2019年 後半にかけたマキシマム・プレッシャーの継続 と、トランプの失望

第三フェーズでは、クーデターの空中分解で失われたモメンタムを取り戻すため、米政府はキューバ制裁の強化やベネズエラ政府の米資産を凍結すると共に、マドゥロ政権を支援する海外企業に対する二次制裁を制定した大統領令13884³を公布。他方、同年5月頃から政治和解に向けた与野党協議（ノルウェー仲介）が続いていたが、米政府は「マドゥロによる時間稼ぎ」と非難して制裁強化を継続。対話を好む国際社会と、圧力の行使に従事していたトランプ政権の距離が鮮明に映っていた。

米国のベネズエラ担当特使、エリオット・エイブラムスが「マドゥロ体制の転覆は時間の問題だ」と発言したのもその頃のこと。しかし、マキシマム・プレッシャー政策の司令塔だったボルトン氏が9月に解任され、側近から「ベネズエラ問題は4~8週間で解決可能。容易に達成できる外交目標」と約束されていたトランプの関心が薄れたのもその頃だった。年末にかけてワシントンの注目は次第にトランプのウクライナ疑惑を巡る弾劾手続きに移り、同時に反体制派を巡る汚職問題発覚を背景にグアイド議長の支持率が低下し、停滞感が増した。

² 2018年11月2日公布。<https://www.federalregister.gov/documents/2018/11/02/2018-24254/blocking-property-of-additional-persons-contributing-to-the-situation-in-venezuela>

³ 2019年8月7日公布。<https://www.federalregister.gov/documents/2019/08/07/2019-17052/blocking-property-of-the-government-of-venezuela>

第四フェーズ：グアイド の外遊を機に再燃した マキシマム・プレッシャー 政策

だが、トランプのモチベー ションは選挙を意識した フロリダ対策

マキシマム・プレッシャー の唯一の受益者はトランプ

年明けに海外支援を確保する目的で外遊に旅立ったグアイドは、最初の訪問先のコロンビアでマイク・ポンペオ国務長官、スイス・ダボス会議ではイバンカ・トランプ大統領補佐官との会談を果たすが、肝心なトランプとは会談に至らず。ところが2月4日、グアイドはトランプの一般教書演説に突然招かれ、上下両院を前に「ベネズエラの唯一、正当な大統領」と紹介され、総立ちの拍手喝さいを浴びた。ただ、その演説でトランプが強調したのは「マドゥロ社会主義独裁体制を認めない59カ国を率いる米国」で、大統領選を前に、そのメッセージに共鳴する亡命ベネズエラ人・キューバ人が多い大票田フロリダを意識した発言だったと言われている。

その流れで、3月に米司法省はマドゥロや体制幹部を麻薬取引の疑いで起訴し、国務省は関係者の拘束につながる情報に対する報奨金を発表。同時に、メキシコ湾での麻薬取締強化を目的に、米海軍をベネズエラ沖に派遣した。6月にマドゥロの拘束と政権転覆を図る米系民間軍事会社による侵攻作戦が失敗に終わるという事件で状況は一時的に緊迫化したものの、マドゥロ退陣計画は一向に進展しなかった。更に、ボルトンの補佐としてマキシマム・プレッシャー政策を手掛けたマウリシオ・クレーバー・カローネ氏（国家安全保障会議・西半球担当シニアディレクター）の辞任⁴を節目に、マドゥロ退陣計画は終幕を迎えたとの見方もある。ただ、社会主義・独裁体制と米民主党の等価関係を大いにアピールしたトランプの選挙活動において、社会主義者マドゥロの独裁体制は格好の材料であり、名目上のマキシマム・プレッシャー政策は続いた。それが一因となり、11月の米大統領選では、キューバ系・ベネズエラ系の票を拾ったトランプがフロリダで勝利した。

しかし、マキシマム・プレッシャー政策が本格化してから約2年、マドゥロ体制は今もなお健在で、「米国の裏庭」⁵であるはずの中南米地域においてロシア、中国、キューバ、イランの影響力は拡大する一方である。統括者（トランプ）の曖昧な目標に向けて脈絡なく実施されたのがマキシマム・プレッシャー

⁴ 10月1日、米州開発銀行の初の米国人総裁に就任

⁵ 一般的に第二次大戦後の「モンロー・ドクトリン」の解釈に基づく概念。

政策であり、そうした混乱から唯一、利益を見出したのがトランプだったという見方もできるだろう。

政権転覆計画の終幕

「経済制裁だけで政権転覆を起こした前例はない」というのはワシントンでよく耳にする発言だが、それを心得ずに過信したボルトンやクレーバー・カローネが期待を寄せる約束をしたという解説も少なくない。自身の回顧録⁶でボルトンは、朝令暮改のトランプ、各省庁の利益などが政策を躊躇させたと語るが、それは当事者であったボルトンによる責任転嫁と解釈されてもおかしくないだろう。省庁間の利益や仕組みを理解していたワシントンの「プロ」として起用されたボルトンの評判を裏切るナラティブになる。いずれにせよ、イランに対するマキシマム・プレッシャー政策でも言えることだが、経済制裁と曖昧な軍事的示威作戦による「低コスト」な干渉政策に関するワシントンの内省と軌道修正は次期政権の課題になる。

II. バイデンの新たなアプローチ

アトランティシストで知られるバイデンの中南米経験

次に、バイデン次期政権のベネズエラ政策を検討してみる。一般的にアトランティシスト（欧米関係を基軸とする外交概念の持ち主）と知られるバイデンだが、過去の実績を見ると、上院議員時代にコロンビア向け大型支援法案（プラン・コロンビア）の審議を押し進め、副大統領としてオバマ政権の中南米政策を担った。中米「北部三角地帯」⁷から安全を求めて押し寄せてきた不法移民問題が先鋭化した2014年、対象国の経済発展と治安改善に向けたODA政策、アライアンス・フォー・プロスペリティ政策⁸（A4P）を手掛けた実績もあり、経験は豊富と言える。また、副大統領としてのラ米訪問回数でも、トランプ大統領（1回）、オバマ大統領（5回）、ペンス副大統領（5回）と比較して圧倒的（16回）であり、中南米各国の首脳との人脈も広いと言われている。

⁶ The room where it happened: a White House memoir, Bolton - Simon & Schuster - 2020

⁷ エルサルバドル、グアテマラ、ホンジュラスの中米3国で形成される「北部三角地帯」。近年、話題になっている米国の移民問題と同3か国情勢不安は因果関係にあると言われている。

⁸ 北部三角地帯3国に向けたODA政策。実際に議会の予算が確保され、始動したのが2017年。2年後の2019年3月、トランプ政権は同プログラムを停止。

“He believes that we—the U.S.—are the root cause of much of the violence and crime and the lack of economic opportunity in these three countries in Central America.”

Former Senator Carper in The Atlantic⁹, October 26, 2020

中南米の再建、指名と 責任を感じるバイデン

「中米諸国における暴力と経済機会の欠如は米国の責任。」バイデンと共にデラウェア州を代表したトム・カーパー元上院議員よれば、強い信仰心に導かれるカトリック教徒のバイデンは、中米諸国の再建に向けた使命と責任を感じている。モンロー主義を借りて、中南米を「米国の裏庭」と位置づけて、露骨な内政干渉を実施してきた歴代米政権の政策を内省した考え方だ。また、これは当時のケリー国務長官がモンロー主義を否定した2013年の演説でも発信された「反省」であり、この姿勢はバイデン次期政権の中南米政策を導くと考えられる。

“...I had come to believe we had a really good chance – to put our relationships in Latin America on an entirely hopeful new trajectory – one that turned the region from its inhabitants’ widely held belief that the United States was the continental bully dictating policy to smaller countries, to the realization that we could be a true partner in improving those countries”.

“Promise Me Dad: A Year of Hope, Hardship, and Purpose”, Joe Biden¹⁰

モンロー主義に対する反 省から国際協調に向か おうとするバイデン

モンロー主義に対する反省は、バイデンの回顧録から抜粋した一節でも鮮明に記述されている。そこで、前述の Plan Colombiaや、A4Pが次期政権の中南米政策のモデルになるとすれば、ベネズエラ政策はどう変わるだろうか。以下は筆者の仮説になるが、まず、制裁による圧力は続くと思われるが、モンロー主義の否定に準拠して、現政権の単独行動から、国際協調を踏まえた政策への回帰が全般的なトーンになるのではないだろうか。

前後の見境なくトランプの政治意欲に応じて政策が右往左往するモデルでは、多国間の調整は不要（不可能）で、その分、対象国へのレバレッジも縮小する。逆に、多国間の調整を踏まえ

⁹ <https://www.theatlantic.com/international/archive/2020/10/joe-biden-foreign-policy-latin-america/616841/>

¹⁰ バイデンの回顧録：Biden, Joseph R. *Promise Me, Dad: a Year of Hope, Hardship, and Purpose*, pg 128. CELA, 2018.

れば、対象国への圧力が高まる。米国だけでなく、米州諸国、欧州、日本、IMF、世銀などが資金を拠出したプラン・コロンビアがそうしたモデルの一例になる。また、A4P でも米州開発銀行（IADB）の融資が投入された多国籍のプロジェクトであった。

バイデン政権の中南米政策のツールキット

また、トランプ政権が打ち出した「アメリカ・クレッセ」¹¹や米輸銀の BRI に対抗した輸出政策¹²、そしてベネズエラへの依存度を下げる目的でオバマ前政権が推進したカリブ諸国向けエネルギー安全保障政策（CESI）など、政策ツールは揃っている。更に、議会では米国際開発金融公社（DFC）による中南米支援枠の拡大を図る ACTSA 法案¹³も、成立すれば、政策方針のインジケーターになる。

しかし、受益国の政権が親米であるプラン・コロンビア、支援に対する政治的な意欲を示していた A4P 受益国と異なり、米国に懐疑的なマドゥロ政権との調整は難しい。だが、圧力と報酬で敵対国を誘導した実績を持つバイデンの安保人事から見込まれるイラン核合意（JCPOA）のような政策で打開を図ることも考えられるのではなかろうか。

JCPOA を手掛けたバイデンの外交チーム

JCPOA の締結とイラン制裁の解除で知られるオバマ政権だが、核合意に至るまでは、イランへのサイバー攻撃と、米企業だけでなく海外企業、外国政府を対象とした強力なイラン制裁を実施した経緯がある。その制裁をレバレッジに、欧州、中国、ロシアと調整し、政権転覆ではなく、イランの核武装化の阻止という非常に狭い分野に照準を定めた枠組みを成立させた。勿論、政策の成否を見届けないままトランプに JCPOA を廃棄された訳だが、それを手掛けたジェイク・サリバン次期大統領補佐官（安保担当）やトニー・ブリンクン次期国務長官の

¹¹ トランプ政権が2018年に打ち出した中南米向けエネルギー・インフラ支援プログラム。その後、通信、港湾、道路、空港などインフラ全般の開発に拡大。2020年9月の時点で14か国が米政府とMOUを交わしている。

¹² 米輸銀の営業免許を7年延長した法律に含まれる Program on China and Transformational Exports. <https://www.exim.gov/who-we-serve/external-engagement/china-and-transformational-exports-program/fact-sheet>

¹³ Advancing Competitiveness, Transparency, and security in the Americas (ACTSA) Act – 連邦法により DFC の支援は現在、世銀の定義に基づく“low and lower middle income countries”（ハイチ、ボリビア、エルサルバドル、ホンジュラス、ニカラグアの5か国）に限定されており、“upper middle income”（20か国）への支援は大統領の承認を必要とする。同法案は、キューバを除く全中南米諸国における DFC の活動を許可すると共に、中南米・カリブ諸国向け DFC の融資・投資枠を35%に設定する。

注目される 2021 年米州サミット

視点から見れば、JCPOA は多国間の調整を基本としたバイデン外交と互換性がある成功例であり、そのモデルを再展開する意欲を持っていてもおかしくないだろう。

言うまでもないが、ベネズエラ国会選挙で体制派が多数を獲得（277 議席のうち 253 議席）したため、選挙をボイコットしたグアイドと反対勢力は事実上蚊帳の外になる。マドゥロ退陣後の代替政権になるはずだった反対勢力の分裂で振り出しに戻るなら、上述のような政策を含め、新たなアプローチを検討することになる。また、米州諸国との調整を図る絶好のチャンスとなる来年の米州サミットも今後の方向性を占う大イベントになる。米国が主催する第 9 回目米州サミットにマドゥロと、キューバのミゲル・ディアス＝カネル大統領が招かれるだろうか。そして、主催者のバイデンがどのようなアジェンダを提案するだろうか。

以上／上原 聰

本資料は公開情報に基づいて作成されていますが、丸紅米国会社ワシントン事務所（以下、当事務所）はその正確性、相当性、完全性を保証するものではありません。

本資料に従って決断した行為に起因する利害得失はその行為者自身に帰するもので、当事務所は何らの責任を負うものではありません。

本資料に掲載している内容は予告なしに変更することがあります。

本資料に掲載している個々の文章、写真、イラストなど(以下「情報」といいます)は、当事務所の著作物であり、日本の著作権法及びベルヌ条約などの国際条約により、著作権の保護を受けています。個人の私的使用および引用など、著作権法により認められている場合を除き、本資料に掲載している情報を、著作権者に無断で、複製、頒布、改変、翻訳、翻案、公衆送信、送信可能化などすることは著作権法違反となります。