

ベネズエラ：現場主導で進む交渉とバイデン政権

I. 新たなアプローチで動き出したベネズエラ

グアイドの方向転換

ベネズエラの野党指導者ファン・グアイドが5月11日に新たな方針を発表した。自由公正な選挙の実施をはじめとした条件¹を満たし、欧米諸国に制裁解除を求める。それをおおよその枠組みとした「国家救済合意」(National Salvation Agreement)に向け、マドゥロ政権と交渉するという発想だ。一時はトランプ政権の「マキシマム・プレッシャー」政策を後押し、クーデターまでも画策した反体制派のグアイドがこのタイミングでなぜ交渉を支持したのだろうか。関係者によると、交渉は一度にすべての問題を解決せず、小刻みな合意を積み重ねた過程をたどる。すなわち、交渉→合意→報酬を繰り返すことで互いの信頼関係を高め、不可逆的な民政復帰を果たす。こうした段階的な手法を以前から推奨していたエンリケ・カプリレス・ロドンスキー²にグアイドが歩調を合わせたことになるが、野党勢力の中で何が起きたのだろうか。

米国の政権交代を受け たマドゥロのそぶり

マドゥロ大統領も交渉に臨む方針だ。4月にかけて人道支援の再開、CITGO社幹部に対する減刑、選挙管理委員会に反体制派候補を受け入れるなど、譲歩のそぶりをみせる。報道によれば8月からメキシコで開催される交渉に向けマドゥロは「政権と反体制派がともに制裁解除を求めること」を目標としており、透明な交渉手続きをよびかけた。普通に考えて、自身の退陣を前提とした交渉に応じるはずがない。よって、不可逆的な民政復帰とマドゥロ政権がどう共存するのか、交渉の落としどころはみえない。

そして、トランプ前大統領の任期満了ととも終幕を迎えた米国の「マキシマム・プレッシャー」政策だが、それに代わるバ

¹ 新型コロナに応じた医療物資を含む人道支援の再開、チャビスマを含めすべての政党に対する民主主義の保証、民主主義制度の再構築、政治犯の釈放、国外に追放された反政府派の帰国など。

² 昨年の議会選で反体制派のボイコットに反対し、野党候補の出馬を呼びかけた元ミランダ州知事。野党の大統領候補として、2012年大統領選でウゴ・チャベスに、2013年にはマドゥロに敗北。

揺らぐ中南米の地政学的環境

新たなアプローチをバイデンは支持？

イデン政権の政策はいかなるものなのか。国内再生と中国を優先課題としたバイデン新政権だが、就任からの100日間を振り返ってみた中南米政策はさほど活発にはみえない。ところが6月に入ると、南西部国境における不法移民の急増で拘束者数は20年ぶりの高水準を記録。移民政策、中南米政策の優先順位も上がる。さらに、7月7日のハイチ大統領暗殺事件、その4日後に発生したキューバ反政府デモなど、米国の「裏庭」の地政学を大きく揺るがす事件が相次いでいる。

中南米で複数の問題が勃発する中、遅れる中南米担当人事も懸念される。現在、国家安全保障会議（NSC）のファン・ゴンザレス³を司令塔とした体制で対応しているが、NSCだけでは抱えきれない。しかし、外交の実務で肝心の西半球担当國務次官補⁴の承認も大幅に遅れている。そうこうしているうちにワシントンの注目は2022年の中間選挙に移る。昨年の大統領選でも注目されたフロリダ州を意識したベネズエラ・キューバ政策を巡る党派対立が激化すれば柔軟な取り組みが難しくなる。すなわち、今回の交渉とそのインセンティブとなる制裁解除のオファーには、暗に示された時間制限が組み込まれているということになる。マンパワーと時間が限られる中、バイデン政権は今回の交渉にどう対応していくのだろうか。

本稿ではこれまでのバイデン政権の行動と、それを取り巻く政治環境、中南米の地政学的環境を整理したうえで、ベネズエラで動き出した反体制派とマドゥロ政権の交渉とその方向性を展望してみた。

II. 政治和解に向けた交渉で現場が先行

公約と一致した行動に徹するバイデン

まず、これまでの動きを整理しておきたい。2020年米大統領選では「自由公正な選挙」に向け、制裁、国際的圧力、人道支援、民主主義活動家への支援を講じると宣言したバイデン。就任後は、前政権の制裁を継続するとともに、米国に滞在中のベネズエラ人に対するTPS⁵供与、医療・人道物資とLPG輸出の

³ 国家安全保障会議（NSC）西半球担当シニアディレクター兼大統領補佐。2013～2015年当時副大統領だったバイデンの特別顧問として複数の中南米政策に関わった。

⁴ ブライアン・ニコルス。ジンバブエ大使、ペルー大使を歴任した外交官。上院公聴会を終え、現在承認待ち。

⁵ マヨルカス国土安全保障長官は3月8日、ベネズエラを「一時的保護対象」（Temporary Protected Status）に指定。米国内に滞在するベネズエラ人に18か月間の滞在・就労許可を供与。

“trial balloon”を発信するマドゥロ／オーディエンスはバイデン？

交渉再開に向けた調整で動くノルウェー外交官

一転したグアイド、その理由は？

一般免許公布など、公約からおおむね乖離していないことが確認される。しかし、一ついえるのは、ベネズエラはバイデン政権の優先課題ではないこと。実務面では公約通りの行動に徹しているのは確かだが、就任からの半年間、米国主導の新たなイニシアチブや政策は発表されていない⁶。例えば今年4月の取材⁷で NSC のゴンザレス大統領補佐は、「マドゥロやホルヘ・ロドリゲス⁸と話すべきなのは我々ではなく、グアイドだ」「これはあくまでもベネズエラの手続きであり、米国は条件を付さない」と発言しており、積極的に取り組もうとする姿勢はみられなかった。

状況が変わり始めたのは今年の4月。マドゥロ政権は、長らく拒否していた国連食糧計画（WFP）による人道支援活動の再開に合意し、収賄罪で投獄中だった CITGO 社の幹部6人⁹の減刑（自宅軟禁）を発表。5月4日には、同国の選挙管理委員会（CNE）に反体制派候補2名の就任が承認され、11月の地方選挙に向け、前向きな兆候がみられ始めた。一連の動きについて「マドゥロによるバイデン政権への歩み寄り」と当地専門家が解釈するようになったのもその頃だった。

数日後にはマドゥロ政権との交渉を受け入れたグアイドの「国家救済合意」に関する声明が発表された。昨年12月の議会選挙をボイコットし、選挙結果の否認とマドゥロの退陣を目的とした“popular consultation”を実施したグアイドが一転して、政権との交渉を受け入れたことになる。7月初旬には、前回の交渉を仲介したノルウェーの外交官、ダグ・ニランダーがベネズエラを訪問し、交渉の対象となる事項についてマドゥロの側近たちと調整。最近の報道によれば、交渉は8月からメキシコで行われる予定だが、なぜこのタイミングで反対派とグアイドは交渉を受け入れたのだろうか。

まず、制裁と国際的な圧力でマドゥロに退陣させる過去の手法が限界に達したとの国民認識が、新たなアプローチに関する反体制派の議論に火をつけたという解説がある。そうした認識は

⁶ 当地シンクタンク [Inter-America Dialogue](#) の評価。

⁷ [2021年4月8日付、CNN Español](#) の取材

⁸ マドゥロの側近。デルシー・ロドリゲス副大統領の兄。元通信相。今年1月、国会議長に就任。

⁹ 6人のうち5人は米国・ベネズエラの二重国籍保持者。1人は米永住権を保持するベネズエラ人。

グラスルーツから要請した新たなアプローチ

グアイドの低支持率にも反映されるが、昨年の議会選挙で反対勢力の一角を代表するカプリレスや、スターリン・ゴンザレスがグアイドのボイコット運動に公に反対したことも反体制派の内輪もめを浮き彫りにしたといわれている。

そうした国民認識は、もう一つの動きを促していた。今年2月、複数の労働組合、学界、教団、人権団体などの市民組織の集合体として発足した Foro Cívico Nacional が交渉を通じた解決策を呼びかけた声明¹⁰を発表。それを機にカプリレスやゴンザレスなど、グアイドを除く野党連合の一派と、マドゥロ政権が選挙改革について交渉を水面下で開始し、その結果、CNEに野党専門家2名が任命され、「自由公正な選挙」に向けて一歩前進した。新たなアプローチによる最初の成果ということになる。グアイドが「国家救済合意」に向けた新たな方針を発表したのはその数日後のことだった。

マドゥロの立場から見た交渉のインセンティブ

他方、マドゥロの視点からみれば、バイデン政権の誕生は、自身の権威を持ち直す機会になるかもしれない。権威を持ち直す（体制基盤を強化する）ためには、まず、経済的・人道的な困窮を脱却すること（国家運営の改善）が大前提になる。情勢悪化が続けば、国民デモや反体制派だけでなく、チャビスモの中からの挑戦も心配しなければならない。勿論、独裁色を更に強める（不正選挙による再選）ことも選択肢の一つだが、それだと国内外の正当性は依然として得られず、経済的・政治的な孤立化が深まる一方だ。イラン、キューバ、北朝鮮のように、不可逆的独裁体制を確立したモデルを目指しているとの見方も否定できないが、今回の交渉に応じたということは、独裁化→正当性の喪失→孤立化（ロシア、中国、キューバの属国化）の負のスパイラルからの脱却を図ろうとしているのではないだろうか。

交渉が失敗に終わった2019年の教訓

言うまでもないが、マドゥロが交渉に応じたのは今回が初めてではない。ノルウェーの仲介の下で行われた2019年の交渉でも新たな選挙制度に向けた交渉を実施したが、マドゥロが交渉に応じた真の理由は国民デモの鎮静化を待つための時間稼ぎだったと評価される。また、28政党で形成される反体制派だが、

¹⁰ [Foro Cívico Nacional の声明](#)

マドゥロにとって有利に 動く中南米の地政学

実際に交渉に参加したのは主要野党勢力 4 党¹¹だけで、先住民、労働組合、産業団体、市民団体などの意見を取り入れず分裂が深まったとの反省もみられる。マドゥロにくさびを打たれる結果となった。

今回も同様の末路をたどると警告する声は少なくない。米政府関係者にいわせれば、米国が国内と中国に気を取られている間に中南米の左傾化が進む。今年のペルー大統領選では社会主義者カスティージョ氏が勝利。2022 年には左派勢力の勢いが増すコロンビアやブラジルで大統領選が行われる。交渉はマドゥロにとって有利な地政学的条件が揃うまでの時間稼ぎとワシントンは憂慮する。

III. バイデンはどう対応するか

米外交：

依然と優先順位が低い 中南米政策

“Joe Biden is not Barack Obama in policy towards Cuba, the political space has closed a lot, because the Cuban government has not responded in any way, and in fact the oppression against Cubans is even worse today than perhaps it was during the Bush administration. So, I believe that at this time we are very focused on various crises around the world, and also on the domestic situation,”

Juan Gonzalez, Special Assistant to the President and Senior Director for the Western Hemisphere, National Security Council

April 8, 2021

内向き志向のバイデン、 外交では中国が課題に

ゴンザレス大統領補佐の発言はキューバに関するものだが、バイデン政策における中南米の優先順位を明白に位置づけている。パンデミックという特殊な条件で内向きになっているバイデン政権だが、それ以前の問題として、近年の米政策の中で中東、欧州、アジアと比較すれば、米国の「裏庭」である割には中南米政策の優先順位が低い。また、長年にわたる中南米諸国に対する米国の内政干渉（米国の帝国主義）を理解しているバイデンが積極的に中南米諸国を誘導することは考え難い。したがって、パンデミック対策と国内経済の再生に専念し、外交では脱中東とアジアへの回帰を図ろうとする中、中南米政策には可能な限りリソースを削がれたくないのが本音だろう。

¹¹ Primero Justicia（カプリレス所属）、Voluntad Popular（スペイン亡命中のロペスが創設。グアイドは2020年1月、暫定大統領の職務に専念するために離党）、Acción Democrática（1960年から1998年のチャベス当選まで、ベネズエラを制覇していた政党）、Un Nuevo Tiempo（昨年の議会選ボイコットに反対したスターリン・ゴンザレスは2020年9月に離党）の4党：通称G4。

中南米に巻き込まれる バイデン

だが、地政学はバイデン政権の都合通りに動かない。南西部国境の不法移民急増で再燃する移民問題。コロンビアの反政府デモ。独裁色が強まるニカラグアのオルテガ大統領。ハイチ大統領の暗殺と政治的混乱。キューバで異例の抗議デモ。パンデミック対策で再燃する中南米諸国の債務問題。複数のリスク要因が残る中、制裁による米国の空白をバックフィルする中国とロシアの影響力は着実に拡大する。そうした中、バイデンは来年の第9回米州サミットを主催するが、第7回（2015年・パナマ）以降参加しているキューバは招かれるだろうか。マドゥロ大統領の参加もどうだろうか。

政策に影響しうる米選 挙スケジュール

この通り、複雑な地政学的環境の中でマドゥロ政権と反体制側が打開策を模索することになるが、バイデン政権はどう対応するだろうか。ベネズエラの優先順位が低いなら、現場主導の解決策を静かに見守り、進展があれば制裁を段階的に解除することが最も理想的な流れになる。ただ、米政府高官は「（米国の）進展がみられるまで我々が辛抱強く待てると思うのは大間違いだ。中間選挙の直前に我々が対応できると思うのは大間違いだ」と警告する。昨年米大統領選では、キューバ系、ベネズエラ系移民が集中するフロリダ州で、オバマの「キューバの雪解け」¹²政策を撤廃し、ベネズエラの政権転覆を図った共和党トランプ前大統領が勝利した。民主党バイデン政権が中間選挙を前に制裁解除に踏み切れば、共和党に格好の攻撃材料を与えることになる。とりわけ、先日のキューバの抗議デモを踏まえて「独裁者マドゥロに譲歩」すれば、相当の政治コストを被ることになる。

ベネズエラに関する国際 協調を維持することが 当面の目標

今年6月に発表された米欧加の共同声明¹³では「時限設定されたベネズエラ主導の交渉を歓迎」「民政復帰に向け、信頼ある進展に応じて制裁政策を再検討する」と明記されている。そうすると、今年11月に予定されているベネズエラ地方選が一つの目安になると考えられる。それまでに自由公正な選挙に向けた進展がみられ、マドゥロ政権と反体制派が制裁の一部解除を求めれば、大きなマイルストーンになると同時に、バイデンにとって政治的なアリバイにもなる。だが、政策に直接関わる米

¹² 2015年～2017年の米キューバ関係正常化に伴う一連の制裁解除、大使館設立など。

¹³ 米國務省サイト掲載：[U.S.-UE-Canada: Joint Statement on Venezuela](#)

政府高官は「期待はしていない」と悲観的だが、「交渉に参加する最大の利点は、国際社会の協調を維持できることだ」と説明する。つまり、現場の市民団体、カプリレス、グアイドが段階的な交渉に向けて一致団結し、それを米欧加が支持したことは、過去の交渉を取り巻く環境と決定的に異なる。そうした団結を維持することがバイデン政権の最大の目的であり、今年11月の地方選挙を意識しつつ、当面は現場主導の動きを見守るということになりそうだ。

以上／上原

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。