

米国の対ラテンアメリカ外交の本気度 —ベネズエラを事例に

峰尾 洋一

はじめに

バイデン政権が誕生してから1年が経つ。その期間の米国の対ベネズエラ政策を概観すると、攻撃的なレトリックが影を潜めたことを除けばトランプ政権のそれを概ね踏襲した内容となっていることが判る。制裁は継続され、グアイド暫定大統領の承認を続ける姿勢¹も変わらない。一方、就任以来、バイデン大統領自身がベネズエラに言及することは稀であり、積極的な動きも見られなかった。本稿では、この一年に起きた事象を再確認すると同時に、そこから窺える政権の置かれた環境や考え方、今後の方針について探る。

「ジョー・バイデン」ブランドへの期待

2020年の選挙キャンペーン期間中から、特にトランプ政権との比較で、バイデン氏の外交手腕を期待する声は強かった。議会経験が長く、上院外交委員長を務め、オバマ政権下で副大統領としての経験や人脈を持つバイデン氏と、大統領就任まで政治経験の無かったトランプ前大統領を比較すれば、何れが外交のプロかは明らかだった。また個別のトランズアクションの成否に重きを置いたトランプ前大統領に対して、「外交は人間関係の論理的延長」を持論とするバイデン氏の姿勢も好意的に受け止められた。ラテンアメリカ（中南米）について言えば、クリントン政権のコロンビア向け麻薬取締支援（Plan Colombia）を上院から支え、副大統領として



2020年2月 海外遊説から帰国直後のグアイド集会

は北部三角地帯²からの移民問題対処（Alliance for Prosperity）プロジェクトの実施を始めとして、（その結果に対する賛否はあるが）実務の実績もともなっていた。副大統領としての中南米訪問回数は16回に及び、これは歴代の大統領・副大統領の訪問回数を大きく上回る。中南米政策について、彼以上の適任は見当たらない。そういう声も聞いた。

トランプ政権のやり方を踏襲するバイデン政権

バイデン政権誕生から1か月半が経過した3月初旬、政権のベネズエラ政策の考え方が示された³。2018年の大統領選挙は無効、マドゥロ大統領は独裁者であり、グアイド暫定大統領をベネズエラの正当な代表とする、という趣旨だ。さらに米国が公平で自由な選挙による平和裏の政権交代を望み、その実現のためにマドゥロ政権を牽制する、といった趣旨の内容も含まれた。これは政権交代時のトランプ政権の方針と大きく変わるものではない。（トランプ政権は一時期武力介入を示唆したが、経済制裁等を梃子とした政権交代に舵を切った。）またこのタイミングでベネズエラ非合法移民に対する一時保護資格（Temporary Protected Status:TPS）の付与が決まったが、こちらもトランプ政権末期に導入された強制出国猶予措置（Deferred Enforced Departure）と、実質大きく変わるものではなかった。そして、この基本方針は2021年を通じて維持された。6月にはマドゥロ大統領より制裁解除を求める問い合わせがあつ



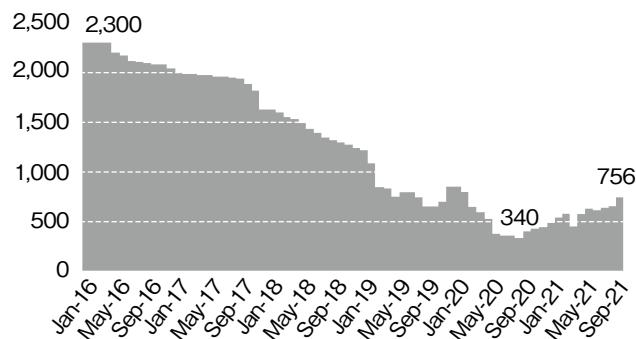
2020年1月 与党会派と一部野党が国会議長を一方的に選出
(写真はいずれもベネズエラ在住者から本誌編集部に提供あつたもの)

たが、バイデン大統領は、民主化進展不足を理由にこれを拒否した。8月、米下院民主党のグリハルヴァ、ガルシア両議員始め多くの有力議員が署名した、人道的見地からの制裁解除を求める手紙⁴も黙殺された。全体の方針も、個別の政策も概ね前政権のそれが踏襲された。

ベネズエラ概況・グアイド暫定大統領の方針転換から地方選挙へ

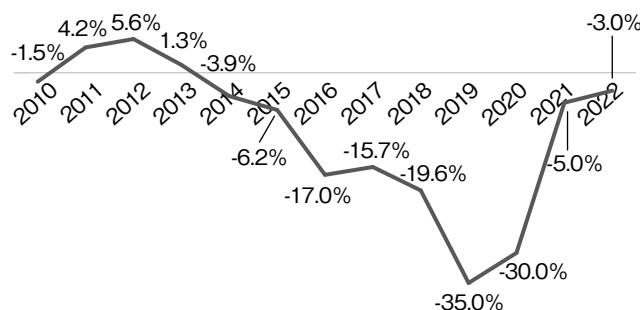
5月、グアイド暫定大統領は、それまでのマドゥロ大統領追放の方針を大きく変え、マドゥロ政権との交渉による民主化を図る方針（国家救済合意：National Salvation Agreement）を打ち出した。2019年のクーデター失敗、2020年の米国民間軍事会社が仕組んだ政権転覆計画への加担疑惑、そうした動きが奏功しないまま、標榜するマドゥロ追放は2年以上経っても実現されず、グアイド暫定大統領の支持率はマドゥロ大統領のそれと同レベルの20%を下回るところで落ち込んでいた。自分自身の求心力の回復に加えて、年の後半に予定されていた地方選挙の参加を巡って意見の割れる野党連合の統一を図るといったことなどが、この方針変更の背景として考えられた。4月

図1：ベネズエラ原油生産量（1,000barrels/day）



出所：EIA、Statista、Trading Economics

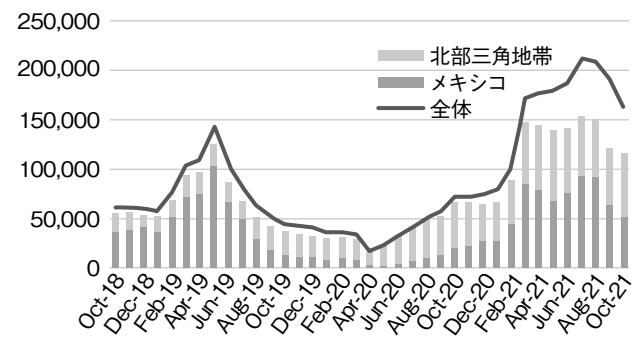
図2：ベネズエラの実質GDP成長率（前年比）



出所：IMF

以降のCITGO⁵減刑や選挙管理委員会への野党側委員の加入等のマドゥロ政権側の歩み寄りも、こうした動きの背中を押すこととなった。マドゥロ大統領はこの方針転換に対して歓迎を表明。米国・EU・カナダ等の各国もこれを支持する発表を行った。8月から野党と政権との交渉がメキシコシティで開始された。野党側は民主的な選挙の実施やワクチン輸入推進を、政権側は選挙を通じた自らの正当性確立と、米国の制裁解除を目的としていた。両者の交渉は介添人同席で行われ、野党側はオランダが、政権側はロシアがその役に就いた。この交渉の雰囲気は、10月に起きたアレックス・サーブ氏⁶の、米国への身柄引き渡しで一変する。マドゥロ大統領は態度を硬化させ、以降の交渉を拒否し、CITGOを再度投獄する事態に発展した。翌11月に行われた地方選挙は、野党連合の一部が参加する中で、マドゥロ政権側が23州の内の19州・その他地方選挙でも大半を押さえる勝利をおさめる。グアイド暫定大統領や米国国務省は選挙に先立ち、本選挙が公正・自由ではなく、選挙結果はベネズエラ国民の民意を反映していないと批判。一方、EUが送った選挙監視団（Election Observation Mission）は暫定レポートの中で、マドゥロ政権側が行った選挙介入やその他不正行為を指摘すると同時に、野党側の委員を含む選挙管理委員会の機能を評価し、過去の選挙比較で一定の改善が行われたという見解を示した⁷。こうした政治ドラマが続く中で、ベネズエラの経済は一定の回復を見ていた。米国制裁を迂回した原油販売と生産の回復（図1）・米ドル流通の容認・価格統制の解除等により、複数年に亘って2桁の減少を続けた国内総生産も2021年には大きく改善するという予測（図2）も出てきた。大都市では商品が店の棚に戻り、チャベス時代には禁止されていたカジノが再開している。勿論、

図3：米国南西部国境不法移民拘束数（人）



出所：米合衆国税関・国境警備局

こうした景気回復の恩恵を被るのはドルにアクセスのある都市部の者に限られ、対外債務の支払は停止されたままだが、米国が行ってきた政権転覆を目的とする制裁の限界を証明することとなった。

方針や戦略の見えないバイデン政権

バイデン政権が概ねトランプ政権の対ベネズエラ政策を引き継いでいることは先に述べた。個別の政策の新鮮味のなさに加えて、ベネズエラや中南米向けの新たな戦略を示唆するような動きも見えない。これはなぜか。第一に、政権が能動的に取り組む政治課題の中に中南米が含まれていなかったことが挙げられる。発足前から明らかだったが、バイデン政権の優先事項は新型コロナウイルス感染症(COVID-19) 対策・気候変動・インフラストラクチャ整備・中国・国内製造業再生・格差是正であった。3月に成立したアメリカ救済計画法に続く、インフラ・社会インフラ法案の取組を見れば、こうした課題に重点が置かれたことは明らかであり、中南米に割くリソースは限られていた。第二に、中南米政策の中で、北部三角地帯からの移民問題が重視されていた点も注目すべきだろう。こちらは、政権発足から程なくして事態が悪化し(図3)、政権は目先の対応に追われることとなった。非常事態の中で、戦略や方針を練ったり、個別にベネズエラに注意を払う余裕がなかったというのが実態ではないか。第三に、中南米政策を担う人事の遅れも、政権の動きの鈍さに影響を与えてきた。国務省の西半球担当次官補が承認されたのは政権発足から半年以上経過した9月であり、それまで権限を持つ人材の不足が続いている。第四に、バイデン政権、大統領本人が、今までの外交政策の見直しを進めていることを挙げたい。2020年の春、選挙の最中に発表されたバイデン氏のエッセイ⁸の内容からも窺えるが、米国が世界のリーダーに返り咲くためには、先ず米国自身が世界の模範となるべき・外交は(国際化で取り残された)米国ミドルクラスを再生させることを念頭におくべき、等の概念が並ぶ。その実現のために、ミドルクラスの生活や将来に直結する、経済・気候変動・行き過ぎた国際化の見直し・産業育成のための投資といった分野に注力すべきとというのが政権の発想のようだ。こうした喫緊の優先課題と照らし合わせたときに、中南米が、少なくとも足元で最重視されるとは考え難い。最後に、今、中南米で起きていることも政権の

動き方に影響を与えているかもしれない。11月に中南米諸国で行われた選挙⁹の動向を見ても窺えるが、多くの国でアメリカが望む民主主義は根付いておらず、同盟国としての関係も希薄だ。メキシコで9月に行われた、ラテンアメリカ・カリブ諸国共同体の会合には、米国の犯罪者リストに載り、1,500万ドルの懸賞金が掛けられたマドゥロ大統領も出席した。メキシコが彼の身柄を米国に引き渡さないことにに対して、議会から批判の声が上がりはしたが、これが今の中南米に於けるアメリカの「リーダーシップ」の現実ではないか。こうした現実を踏まえてかもしれないが、バイデン大統領の態度は冷淡だ。ベネズエラの避難民の多くを受け入れ、アメリカの同盟国と目されるコロンビアのデュケ大統領との首脳会談は実現していない。メキシコシティでの交渉で、ベネズエラ野党側は必要な介添人就任を米国に打診したが、これにもバイデン政権は応えていない。上院、オバマ政権、その後も一貫して中南米を重視する姿勢を通してバイデン大統領の対応の変化。外交全体の戦略見直しの中での中南米の位置づけや、足許で起きている現実を踏まえれば、今すぐにこの地域にリソースを割き、注力する大義がない。そんな判断がされていたとしても不思議ではない。

これからの動き

11月の地方選挙の結果を受けて、ベネズエラ野党側の目標は2024年の大統領・議会選挙での政権・議会の奪還に移ったと言っていいだろう。足許でいえば、2022年1月のグアイド暫定大統領の任期(National Assembly's legal mandate)期限到来が注目されよう。グアイド暫定大統領自身は、米国が引き続き彼を正当な大統領として認めると発言しているが、米国側は現時点で態度を明確にしていない。上述の今年のバイデン政権の動きの遅さの理由を考えれば、年明け直ぐにベネズエラ政策の方針が大きく変わっていく可能性は高くなない。民主化推進のツールである制裁の緩和や解除も、今のベネズエラの置かれた環境を考えれば、先行き不透明だ。2022年の米国中間選挙も制裁緩和にはブレーキになるだろう。

2020年の選挙で、(対ベネズエラでタカ派の)フロリダのキューバ・ベネズエラ系有権者がトランプ支持に回った。この反省を踏まえて、バイデン政権・民主党は、マドゥロ大統領に妥協したように見られることを避ける筈だ。上下院・ホワイトハウスを押

されたものの、議席数は拮抗し、民主党内の調整にも苦労する現状を目の当たりにしながら、選挙を意識しない政策を遂行する可能性は低い。その中で、2022年には米国主催で米州首脳会議（Summit of the Americas）が開催予定だ。そこでテーマに急増する移民問題が含まれると言われている。移民問題が米国にとって重要であることは疑いの余地はない。2021年3月にはハリス副大統領が移民問題の責任者となり、6月にはグアテマラ・メキシコを訪問しているほどだ。一方、米州首脳会議に先行する2021年12月、バイデン大統領の呼びかけで行われた民主主義サミット（Summit for Democracy）には、移民問題の最重要地域である北部三角地帯の3か国は招待されていない。民主主義サミットにグアイド暫定大統領は招待されたが、開催前月の11月半ばまで、彼の名前は招待者リストに無かった。如何なる背景かは判然としないが、表面の事象を見る限り、一貫した真剣さは感じられない。一連の重要な課題がひと段落する2022年以降、こうした中南米への対応に変化が見られるのか。見られるとすれば、どういう戦略に基づくものになるのか。何にせよ、来年は今後の中南米政策を見極める上で重要な年となるだろう。

- 1 2020年12月の国会選挙での敗北を受けてEUは2021年1月以降、グアイド氏を正当な大統領と認めていない。
- 2 エルサルバドル・グアテマラ・ホンジュラスの3か国。
- 3 以下参照
<https://www.state.gov/briefings/department-press-briefing-march-8-2021/>
<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/press-briefings/2021/03/08/background-press-call-by-senior-administration-officials-on-venezuela/>
- 4 以下参照
https://grijalva.house.gov/wp-content/uploads/2021/08/2021_08_13_Letter-to-Blinken_Address-the-Humanitarian-Crisis-in-Venezuela_FINAL.pdf
- 5 ベネズエラ国営石油企業が保有する米国石油精製企業CITGOの幹部6名。
- 6 コロンビアの実業家（49歳）。マドゥロ大統領側近で政権の資金調達に貢献。資金洗浄等の容疑で米国に指名手配。2020年6月に給油で立ち寄ったカーボベルデで拘束されていた。
- 7 以下参照
https://www.eods.eu/library/preliminary_declaration_moe_ue_venezuela_2021_en.pdf
- 8 “Why America Must Lead Again” Joseph R. Biden Jr., *Foreign Affairs, March April 2020*
- 9 ニカラグア、アルゼンチン、ベネズエラ、チリ、ホンジュラス

(みねお よういち 丸紅米国会社ワシントン事務所長)

ラテンアメリカ参考図書案内



『美女と野獣』

マイケル・タウシグ 上村敦志・田口陽子・浜田明範訳 水声社
2021年9月 285頁 3,200円+税 ISBN978-4-8010-0595-2

著者は1940年オーストラリア生まれ、現在米国のコロンビア大学人類学部教授。医学、人類学を修めコロンビア南西部などのアマゾン地域でもっぱらフィールドワークをする文化人類学者。長年の調査研究にもとづき多数の著書があるが、主な邦訳書では『模倣と他者性』（水声社、2018年）、『ヴァルター・ベンヤミンの墓標』（同、2016年）などがある。

コロンビアにおけるポスト植民地主義的な状況の残っているうちに1964年に始まった内戦にともなう死と暴力、恐怖という政治状況を背景に、コロンビアでの美的なものとしての美容整形の諸相—豊胸、ヒップアップ、フェイスリフト、脂肪吸引、ボトックス注射、処女膜再生等に身を委ねる女たちと、魔術的なものとして暴力に手を染める男たち=野獣が実は対立的なものではなく、実際には分離不可能なほど入り混じっているのだという人類学的な指摘を、19の掌編で描いている。それらが織りなす自然の支配を、フィクションやノンフィクションと重なり合う記録の形式を用いておとぎ話調で表現している。

(桜井 敏浩)