

第 2 次トランプ政権のベネズエラ政策 制裁回帰と移民交渉の間で揺れる政権内の動き

丸紅米国会社ワシントン事務所

シニア・マネジャー（国際関係、政府関係担当） 上原 聡

uehara-so@marubeni.com

- グレネル米大統領特使がベネズエラを訪問し、マドゥロ大統領との会談を経て、米国で不法滞在するベネズエラ人の受け入れと、拘束されていた米国人 6 名の解放を実現した。トランプ大統領にとって早期の成果と評価できる。トランプ政権 2 期目では関税が注目されているが、意外にも「移民」をテーマとした外交政策が重要案件として浮上しており、その初回の試みがマドゥロ政権への歩み寄りということになる。
- ベネズエラ政策をめぐるのは、強硬姿勢を堅持するルビオ国務長官やウォルツ国家安全保障問題担当補佐官のような「最大圧力」派と、グレネル特使をはじめとする移民交渉を軸とした取引路線を主張するグループの間で意見が分かれている模様。
- 現時点のベネズエラ政策は流動的であり、同国との初期交渉は主として移民送還協定をめぐる折衝に焦点が当たっている。今回の交渉を踏まえて、両国関係は大きく再定義される可能性があるが、失敗に終わった場合には、第 1 次トランプ政権で展開した強力な制裁路線が再び強まることも十分に考えられる。

トランプ大統領による対中・対メキシコ・対カナダ関税がメディアの注目を集める一方、意外にも同大統領の二期目初頭にベネズエラが注目の焦点となり始めている。就任直後、トランプ大統領はホワイトハウスで「かつてのベネズエラは素晴らしかったが、今や惨憺たる有様だ」「われわれには十分な原油があるから、ベネズエラ産を買う必要はない」と報道陣に述べ、2018 年に発動した対ベネズエラ原油禁輸措置の復活を示唆した。

同日公布された大統領令では、ベネズエラの犯罪組織「トレン・デ・アラグア（TDA）」が外国テロ組織（FTO）に指定され、さらに昨年のベネズエラ大統領選挙で反政府側の候補として知られるエドムンド・ゴンサレス氏が大統領就任式に招待された。これらの動向からは、トランプ大統領がベネズエラを「未完の課題」と位置づけているとの見方が有力である。

こうした政策スタンスを端的に示すのが、政権幹部人事である。キューバ系移民の子息であり、従来からベネズエラのマドゥロ政権を名指しで批判してきたマルコ・ルビオ国務長官は、強硬路線の象徴的存在だ。国務副長官に指名されたクリス・ランダウ氏はマドゥロ政権を「犯罪集団」と呼び、地域的な移民危機を引き起こしていると指摘。さらに、第 1 次トランプ政権における対ベネズエラ「最大圧力」政策の主幹と言われているマウリシオ・クレバルカロネ氏が中南米特使として起用されることになった。一方、マイケル・ウォルツ国家安全保障問題担当補佐官も、下院議員時代に対ベネズエラ制裁の法制化を目指すなど、マドゥロ政権に批判的な姿勢を貫いてきた。当地では「人事は政策」と言われるように、再び対ベネズエラ強硬策へ回帰する可能性は高いと言われていた。

しかし、自らを「ディールメーカー（取引の達人）」と称するトランプ大統領の性格や、移民分野への特化した関心から考えると、同氏が対ベネズエラ政策を調整し直す余地も否定できない。たとえば、移民制限策での協力を得ることと引き換えに制裁措置を緩和する「取引」が考えられる。また、ロシアのプーチン大統領との間で、ウクライナにおけるロシアの領土的利得を事実上容認する見返りに、

西半球からロシアが撤退するという、冷戦期を想起させるような地政学的“バーター”¹を示唆する声もある。一部論客は、もしロシアの後ろ盾が消えれば、マドゥロ体制が急速に崩壊し、大量のベネズエラ難民が帰国する可能性がある」と説明する。ディール推進派のなかで注目すべきは「特別作戦担当大統領特使」に任命されたリチャード・グレネル氏である。トランプ大統領はこの新設ポストについて「世界各地で最も重大な問題を扱う。ベネズエラや北朝鮮も含まれる」と言及している。1月31日、グレネル氏がベネズエラを訪問してマドゥロ大統領と面会し、拘束されていた米国人6名の解放に成功したと報じられており、移民に基軸を置いたトランプ政権の新たな米州戦略の兆しとも読み取れる。

1. 米国のベネズエラ政策 - 歴史的概観

マドゥロ政権の誕生以降、米国は超党派的に「ベネズエラの民主復帰」を目標とする政策を続けてきた。その具体的手法は(1)マドゥロ政権との直接交渉、(2)経済制裁、(3)経済的インセンティブ、(4)地域連携による圧力、(5)反体制派への支援、(6)ベネズエラ難民に対する人道支援など、共通する要素を組み合わせながらも、政権ごとに強弱が見られる。

政権	政策
オバマ政権 (2009年-2017年)	限定的な制裁によるマドゥロ政権への圧力を強化したものの、実質的な政治・経済改革には至らず。同国の国際的孤立が深まる一方で、マドゥロ政権の権力基盤を直接揺るがすことはできず、むしろ、マドゥロ氏は米国からの圧力を材料に、権力基盤の強化に成功。
トランプ政権 (2017年-2021年)	前政権のマドゥロ政権要人を対象とした限定的な制裁から、原油・金・金融といった経済部門を対象とした制裁を実施し、マドゥロ自身を制裁対象に。2018年ベネズエラ大統領選を踏まえ、暫定大統領を宣言したファン・グアイドの正統性を認め、同氏によるクーデターを黙認するも、軍の支持を崩せず、マドゥロ体制の更なる独裁化を助長させた。経済制裁が国民の生活を悪化させ、同国の難民流出が激化。
バイデン政権 (2021年-2025年)	当初は制裁措置を継続しつつ、水面下でマドゥロ政権と直接交渉を進め、2023年10月、カリブ海のパレバドスにおいて、ベネズエラの与野党は、2024年後半に自由で公正な大統領選挙を実施することで合意。同合意を受け、米政府はベネズエラの石油・ガス部門に対する制裁を6か月停止すると発表するも、マドゥロ政権が合意を順守せず、野党候補の大統領選出馬を妨害したと判断し、2024年4月に制裁が再開され、振出しに戻る結果に。

ただ、結果として、マドゥロ政権はロシア、中国、イラン、キューバといった国々の支援を背景に権力を維持し続けており、既存の手法だけでは打開が見出せない状態といえる。

¹ 冷戦期の最終盤、ブッシュ（41代目）大統領とゴルバチョフ・ソ連書記長はニカラグア情勢をめぐる暗黙の合意を交わし、米ソ間の緊張緩和へ向けた大局的な動きと足並みをそろえた。具体的には、ゴルバチョフがサンディニスタ政権への軍事・財政支援を打ち切る一方で、米国はコントラへの軍事支援を停止し、民主的な選挙の実施を支援。その結果、ソ連の後ろ盾を失い、経済的に疲弊していたサンディニスタ政権は、1990年の選挙で米国の支持を受けたピオレタ・チャモロ候補に敗北し、ダニエル・オルテガは平和裡に政権を明け渡した。

2. 多様な優先事項と曖昧な政策方針

第2次トランプ政権の発足から間もないことから、ベネズエラ政策は不透明な部分が多い。大統領はメディアに対し「ベネズエラ情勢を注視している」「原油がなくてもやっていける」といった断片的な発言を繰り返すのみで、一貫した戦略の存在はうかがえない。

その一方で、国務長官に就任したルビオ氏は先日の上院公聴会において、ベネズエラで事業を続けるシェブロン社への一般免許²を「再検討する必要がある」と言及。さらに就任直後の同氏による海外首脳級との電話会談では、ベネズエラ野党の有力指導者であるエドムンド・ゴンサレス氏とマリア・コリーナ・マチャド氏が含まれた。ゴンサレス氏は昨年7月に行われたベネズエラ大統領選挙に出馬した野党の統一候補であり、選挙結果を疑う国々から「正統な大統領」と見なされており、今回のトランプ大統領就任式にも招かれている。ルビオ国務長官との電話に関する国務省の発表では、ゴンサレス氏を「ベネズエラの正統な大統領」としており、マドゥロ政権の正統性を引き続き否定する姿勢を示している。

しかし、現状では移民問題に注力する姿勢が鮮明で、ベネズエラに向けた包括的な戦略が策定されている形跡はない。大統領令によって「トレン・デ・アラグア（TDA）」がテロ組織に指定されたほか、ルビオ長官は今週にかけて就任後初の外遊でパナマなど中米諸国を訪れており、TDA 関係者を含む移民犯罪者の送還について協議する予定という。また、国土安全保障長官に就任したクリスティ・ノーム氏は、バイデン前政権が延長したベネズエラ出身の不法滞在者への一時滞在保護資格（TPS）を撤回した。

流出した国務省のメモによれば、ルビオ長官は「大規模な移民流入の阻止と国境の安全確保」を米国の外交上の最優先事項とするよう在外公館に指示している。トランプ大統領自身も2024年の選挙キャンペーンでベネズエラ移民について「麻薬密売人、犯罪者、殺人者、レイピスト」など過激なレトリックを用いてきた経緯があり、不法滞在のベネズエラ人を送還する方針を重視している。

3. ベネズエラ政策をめぐる派閥抗争

新政権が大きな措置を講じる前には通常、政策レビューを実施する。トランプ政権の第1期では、ベネズエラに対する初回の制裁が2017年8月に発動されたことから、同政権におけるレビューは就任から7～8か月ほどを要したと推測される。ただし、現行の政権が同様のアプローチを踏襲する保証はない。むしろ初期の動向からは、すでにマドゥロ政権との交渉に着手していることがうかがえる。以下では最近の動きを検証する前に、新政権のベネズエラ政策をめぐる影響力を争う諸派閥を整理したい。

ひとつは「対ベネズエラ強硬派」である。トランプ大統領はマドゥロ政権に対して強硬姿勢を主張する著名な人物を複数起用しており、その中にはルビオ長官、国務副長官候補のランダウ氏、そしてトランプ第1期の「最大圧力」政策を主導したとされるクラベルカロネ特使が含まれる。この派閥は強力な制裁や、マドゥロ政権内部に亀裂を生じさせることを狙った戦略を支持している。また、ウォルツ補佐官もこの陣営に属すとされ、ベネズエラへの制裁強化や制裁解除の条件を厳格化することを目指す「ボリバル法（Bolivar Act）」を下院議員時代に共同提案するなど中心的役割を果たしてきた。さらに、こうした政策は、米議会においても民主・共和両党の幅広い支持を受けており、マドゥロ政

² 2022年11月、米財務省が発行した General License 41 により、ベネズエラの国営原油会社 PdVSA といふ JV の運営が許可されている。同免許は6か月有効であり、毎月1日に更新される。

権への制裁再強化を求める声が根強く、外交的折衝より圧力による対処を望む傾向が強いと言える。

しかし、トランプ大統領が最優先課題と位置づけるのは移民問題であるため、再び「最大限の圧力」政策を展開することは、政権全体のアジェンダと合致しない可能性がある。第1次トランプ政権で国家安全保障会議の西半球担当上級部長を務めたフアン・クルス氏によれば、かつて米国の中南米政策はベネズエラ問題に焦点を当てていたが、現政権下では移民問題が最重要テーマになっているという³。すなわち、第2次トランプ政権が域内諸国に求めるのは移民管理への協力であり、非協力的と見なす相手に対しては制裁、関税、支援停止などの対応をとる方針が示唆される。(尚、ベセント財務長官は、制裁措置は脱ドルを促進させるため、関税の有用性を提唱している。)

このため、トランプ大統領は不法移民、特に犯罪者の本国送還・受け入れに関する協定を地域諸国と結ぶことを重視すると考えられる。専門家によれば、マドゥロ政権との合意締結を目指す派閥が二つ存在する。第一の派閥は、外交的関与こそが正攻法とするグループである。マドゥロ本人も、トランプ大統領に歩み寄る姿勢を示唆しているが、大量流出の原因を作った張本人であるマドゥロ氏が真に合意を履行するかについては、慎重な見方が広がっている。

取引を重視する第二の派閥は、トランプ大統領の周辺にいる財界人で、とりわけベネズエラ産原油への利害を有するグループが注目される。フロリダ州の実業家ハリー・サージェント3世は、トランプ大統領との近い関係を背景に、自身のアスファルト事業に不可欠なベネズエラ原油の輸入継続を推進するとみられる。また、シェブロン社のCEOマイク・ワースは、ルビオ長官が同社のベネズエラ事業許可再考を求めたことを受け、ホワイトハウスとの協議に意欲を示している。同氏は、もしベネズエラで唯一残っている米国企業であるシェブロンが撤退を余儀なくされれば、中国やロシアの進出を許す結果となると警鐘を鳴らしている。

4. トランプ大統領への近さが決定要因

現時点では、グレネル特使がトランプ大統領の「フィクサー」として、ベネズエラ政策の主導権を握りつつあるとの報道が出ている。同氏が1月31日に訪問先のベネズエラでマドゥロ大統領と会談し、TDAなど犯罪組織を含む不法滞在ベネズエラ人の受け入れと、同国で拘束されていた米国人6人の解放を確保。その見返りとして、米政府が何をマドゥロ氏に供与したかは不明だが、例えば、シェブロンの操業継続の容認や、財政的に苦境にあるマドゥロ政権に対する制裁緩和の可能性も指摘されている。

こうした早期の動きは、ホワイトハウス内で「移民阻止」と「ビジネス継続」の利害が一致した人物が優位に立ち、ルビオ長官やウォルツ補佐官、クラベルカロネ特使、ランダウ副長官といった従来の強硬派が外交官僚の立場に縛られ、機動力に欠ける状況を反映しているとも言える。ルビオ長官は国務省の運営に追われ、ホワイトハウスの意思決定に直接介入する余地が限られる可能性が高い。

5. 最後に

第2次トランプ政権が本格始動するなか、ベネズエラはなお混迷したままである。マドゥロ政権に対する制裁圧力を再び強化する兆しはあるものの、政権の最優先課題はあくまでも移民対策であるため、一種の「取引的アプローチ」が台頭する可能性が拭えない。もしマドゥロ政権が、グレネル特使と交わした合意に順守し、移民送還などで歩み寄るとなれば、両国関係は新たな段階に入り得る。し

³ 外交問題評議会会議にて。([リンク](#))

かし、過去にバイデン政権下での合意をマドゥロ政権が反故にしたように、再度同様の結果に終われば、状況は一転し、トランプ大統領が強硬派の手法を採用するシナリオも十分に考えられる。

ただ、ベネズエラ政策の主導権を握るのは、第1次トランプ政権と同様に「大統領に近い人物」であるという図式が鮮明になりつつある。理想論や民主的価値の擁護を全面に掲げる政策か、あるいは移民問題を軸にした実利的なディールへ舵を切るのか。ベネズエラ問題の最終的な落としどころは、トランプ大統領がどの政策アドバイザーの影響を最も強く受けるかにかかっていると言っても過言ではない。

丸紅米国会社ワシントン事務所

1717 Pennsylvania Avenue, N.W. Suite 375, Washington, D.C. 20006

<https://www.marubeni.com/jp/research/>

(免責事項)

- 本資料は公開情報に基づいて作成されていますが、当社はその正当性、相当性、完全性を保証するものではありません。
- 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、当社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、当社の著作物であり、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。個人の私的使用及び引用など、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。