

## 新たな局面を迎えた米国のベネズエラ政策 - 2

## I. 対ベネズエラの「マキシマム・プレッシャー」を継続する米国

年明けと共に勢いを盛  
り返した米国の対ベネ  
ズエラ政策

前回の報告<sup>1</sup>で 2019 年前半にベネズエラのニコラス・マドゥロ大統領を退陣に追い込む米政策は昨年 9 月に米ジョン・ボルトン大統領補佐官（安全保障担当）が解任されたことで停滞したが、年明けに訪米していたベネズエラのファン・グアイド国会議長兼暫定大統領が米トランプ大統領と初の会談を果たし、その後の制裁強化で米国の対マドゥロ「マキシマム・プレッシャー」政策は勢いを盛り返したと報告した。

また、同レポートで今年の米大統領選で再選を目指すトランプのモチベーションが働き、激戦地フロリダのヒスパニック票を拾うためにベネズエラに対する厳しい姿勢を示し、海上封鎖などの軍事介入の選択肢は否定しない一方で、当面は「ベネズエラの原油に照準を定めた政策」「制裁強化をベースラインとした今後のシナリオ」で動くと推測した。その中で、米石油大手 Chevron を含む米企業 5 社のベネズエラでの事実上の操業許可となる General License（GL）の延長有無に関する議論にも触れた。

3 月末に次々と発表さ  
れた対ベネズエラ措置

その後一か月で新型コロナウイルスの感染拡大を背景に、(1)マドゥロをはじめとするベネズエラ政府高官に対する米司法省の起訴、(2)同国の「民政移行」に向けた米政府の提案、(3)米海軍のカリブ海増派が発表された。それに加え、4/21 に GL8 が延長された。本稿ではこれらの動きについて整理してみた。

| 米国のベネズエラ政策、2020 年 2 月以降の主な動き |                                              |
|------------------------------|----------------------------------------------|
| 2/5                          | グアイド、トランプとホワイトハウスで初の会談。                      |
| 2/18                         | 財務省、Rosneft Trading に対する制裁を発表。               |
| 3/12                         | 財務省、TNK Trading International に対する制裁を発表。     |
| 3/26                         | 司法省、麻薬密輸・テロの罪でマドゥロ大統領他 14 名を起訴。              |
| 3/31                         | ポンパオ国務長官、ベネズエラの「民政移行」計画を提案。                  |
| 4/1                          | トランプ大統領、カリブ海米海軍増派を発表。                        |
| 4/21                         | Chevron 操業免許 GL-8E を GL-8F として 12 月 1 日まで延長。 |
| 5/20                         | Rosneft Trading/TNK との取引を停止するための猶予期間の失効日。    |

<sup>1</sup> 3 月 22 日発信、第 14 回ワシントン報告：「新たな局面を迎えた米国のベネズエラ政策」

## II. 3月末にかけて発表された3つの対ベネズエラ措置

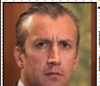
### 司法省・国務省連携の 麻薬取締対策で狙い 撃ちになったマドゥロ

グアイド訪米後の2月にかけて米政府がPdVSAの原油を扱っていたロシア企業を制裁リストに追加したことでマドゥロ体制の重要な資金源に狙いを定めた政策が動き出し、次の大きな節目となるGLの延長有無に注目が移った。しかし3月26日に米司法省は麻薬密輸やテロの罪でマドゥロ大統領他14名を起訴し、米国務省はマドゥロの逮捕・有罪判決につながる情報を提供したものに最大15百万ドルの報奨金を出すと発表した。

### マドゥロと側近に関する 高額な報奨金

尚、報奨金は米国務省国際麻薬法執行局（Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs）の管轄で、麻薬密輸者の拘束・有罪判決につながる情報に対して報奨金を払う Narcotics Rewards Program で運営されている。現行法に基づき、最高25百万ドルの報奨金が許可されており、指名手配リストを見る限り、一人当たり2～5百万ドルの報奨金が設定されている。現時点で最も高いのは、メキシコの麻薬取引のゴッドファーザーと言われるラファエル・カロ・キンテーロの拘束・有罪判決に関する最高20百万ドルの報奨金だ。それに次ぐのがマドゥロに対する最高15百万ドルということになる。この他、政権ナンバーツリーのディオスダド・カベロ制憲会議議長、タレク・エルアイサミ元副大統領、ウゴ・カルバハル元軍情報長官、クルベル・コルドネス元軍高官に関する報奨金は最高10百万ドルに設定されている。

### 米司法省による起訴、及び米国務省の報奨金

|                                                                                                                                                          |                                                                     |                                                        |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------|
| 報奨金：最高15百万ドル<br><br>Nicolas Maduro<br>"Former" President              | Maikel Moreno Perez<br>Supreme Court<br>Justice                     | Edylberto Molina<br>Military Attaché to<br>Germany     |
| 報奨金：最高10百万ドル<br><br>Diosdado Cabello<br>Constituent Assembly          | Vladimir Pardino<br>Minister of Defense                             | Rafael Fernandez<br>Fmr National Guard<br>Officer      |
| <br>Tarek El Aissami<br>Min. of Industries and<br>National Production | Nestor Reverol<br>Minister of the<br>Interior, Justice and<br>Peace | Oscar Villalobos<br>Fmr Air Force Officer              |
| <br>Hugo Carvajal<br>Fmr Military Intelligence<br>head                | Vassily Kotosky<br>Fmr. National Guard<br>Captain                   | Nervis Cardenas<br>Fmr. Vice Minister of<br>Energy     |
| <br>Cliver Alcalá Cordones<br>Ret. Major General<br>Venezuelan Army   | Luis Motta<br>Dominguez<br>Fmr. Minister of<br>Electrical Energy    | Joselit Camacho<br>Superintendent of<br>Cryptocurrency |

出所：米司法省資料を参考に筆者が作成

## 国務省、「民政移行枠組み」を発表

それに続き米マイク・ポンペオ国務長官は3月31日、ベネズエラの「民政移行枠組み」を発表した。計画の目的はベネズエラにおける「自由で公平な選挙」を通じた「民政移行」で、米国務省のウェブサイト<sup>2</sup>にその工程を明記した文章<sup>2</sup>が掲載された。主に、体制派2名、反体制派2名と、その4名が任命する1名を事務総長（Secretary General）兼暫定大統領とした計5名で形成される暫定政権（Council of State）を樹立し、6～12か月以内に選挙を開催して「民政移行」を果たすという提案。マドゥロとグアイドは暫定政権のメンバーになる資格を持たないが、後日予定される選挙には「1999年の憲法により、出馬資格を持つベネズエラ国民」が出馬できる。米国は暫定政権が発足し、外国部隊が撤退した時点でベネズエラ政府、PdVSA、同国原油セクターに対する制裁を一時停止（suspend）する。

### 米国務省の「民政移行枠組み」概要

- 議員・国会立法権の復権。
- 制憲議会解散。
- 米国、制憲議会所属を理由とした米制裁を解除。
- 政治犯の釈放。
- 外国部隊の国外退去（但し、国会3/4の賛成票で外国部隊受け入れ可）。
- 国会は新たに選挙・最高裁のメンバーを選出（国会の25%以上を占める政党・連立党の拒否権あり）。
- 米国は選挙・最高裁に所属していたことを理由とした制裁を解除。
- 国会は暫定政権の最高決定機関となる“Council of State”のメンバーを選出。国会で25%以上を占める政党・連立政党それぞれが2人ずつ（計4人）選出。マドゥロ、グアイド、選挙・最高裁メンバーの選出は禁止。
- 選出された4人が“Council of State”の事務総長・暫定大統領を選出。
- “Council of State”の判断は過半数（3/5）で決定される。
- 国軍から一人、アドバイザーとして参加。
- “Council of State”の樹立・発足、及び外国部隊の国外撤去が完了した時点で米国はベネズエラ政府、PdVSA、同国原油セクターに対する制裁を一時停止。
- “Council of State”の組閣と共に、米国は前政権元閣僚、国軍に対する制裁を解除。
- 世界各国による復興支援開始。国際金融機関との交渉再開。
- 真実和解委員会を設立し、1999年以降の政権による犯罪の真相を解明。
- 新たな国会・大統領選を6～12カ月後に予定。

出所：米国務省資料を参考に筆者が作成

## 国防省、カリブ海麻薬対策で海軍増派

その翌日（4月1日）、東太平洋・カリブ海の麻薬密輸対策に向けた米海軍増派が発表された。“Enhanced Counter-Narcotics Operations”の名目で同地域に派遣されている米海軍リソースを倍増させ、麻薬カルテルへの取り締まりを強化する狙いだ。中南米22か国が作戦に参加すると発表された。発表によれば、主目的は麻薬密輸への取り締まり強化だが、それを助長する「不正なマ

<sup>2</sup> 3月31日付米国務省発表：[Democratic Transition Framework for Venezuela – Fact Sheet](#)

**財務省、米石油大手  
Chevron 他 4 社の  
「操業免許」をスコープ  
を大幅に縮小して更新**

ドゥロ政権」と名指ししており、米司法省の起訴、及び米国務省の奨励金との関連性は深い。

そして米財務省は 4 月 21 日、米石油大手 Chevron 他 4 社のベネズエラにおける活動を許可する GL を今年の 12 月 1 日まで更新した。元を辿れば 2019 年 1 月 28 日、米財務省が PdVSA を対象とした制裁を実施した際、同国で原油開発を続けていた米企業 5 社に対する操業免許（事実上の制裁免除）を GL-8 として公布し、数回に渡って更新されている（GL-8 の最新版は GL-8F と記されている）。GL-8 はこれまで、ベネズエラ向け希釈剤の取引を除き、ベネズエラでの原油開発に関連した活動を許可していたが、今回の更新では同国からの引き揚げ（wind down）に関連した事務を除き、許可される活動を大幅に制限した内容に変更されている。事実上、12 月 1 日までにベネズエラから引き揚げよう警告した内容とも読める。これに応じて、同国で活動を続けていた Halliburton 社はベネズエラでの活動を停止し、4 月 24 日付四半期報告書（Form 10-Q）で以下の通り説明した。

**ハリバートン社、ベネズエラから撤退**

“Effective April 21, 2020, the license prohibits us from performing the majority of our operations in the country. In particular, we are prohibited from performing activities associated with: (a) the drilling, lifting, or processing of, purchase or sale of, or transport or shipping of any Venezuelan-origin petroleum or petroleum products; and (b) the design, construction, installation, repair, or improvement of any wells or other facilities or infrastructure in Venezuela or the purchasing or provision of any goods or services, except as required for safety. Through December 1, 2020, we are only permitted to perform certain transactions and activities necessary for safety or the preservation of assets in Venezuela, along with other administrative activities. Consequently, we will cease our primary operations in Venezuela in order to comply with the sanctions. It is unlikely that we will be able to remove our assets that remain in Venezuela and those assets may be expropriated.”

Halliburton Company Form 10-Q<sup>3</sup> as submitted to the SEC  
April 24, 2020

<sup>3</sup> [Halliburton Company Quarterly Filing to the SEC](#)

### III. 一連のベネズエラ措置の意味

一見、「飴と鞭」に見えるベネズエラ対策の意味は

リマ会合で提案された政治和解枠組みに水を差した米国がなぜこのタイミングで民政移行の枠組みを提案したのか

マドゥロの麻薬犯罪を根拠とした省庁間の法執行作戦

誰に対し、何を目的とした意思表示で、なぜこのタイミングで発表されたのか？

3月末にかけて発表された米司法省、米国防省、米國務省それぞれの政策を整理すると、麻薬密輸の疑いでマドゥロ、ベネズエラ高官を起訴し、それを米海軍増派でマドゥロをけん制する一方で、制裁解除に向けた明白な手続きを提起した構図になる。これは誰に対する意思表示で、何を目的とし、なぜこのタイミングで動き出したのかについて以下、考えてみた。

まず、國務省の「民政移行の枠組み」に対しマドゥロ政権は発表直後に却下した。それに対し、米國務省ベネズエラ特使のエリオット・エイブラムスもマドゥロ政権の反応を「予期していた」<sup>4</sup>と発言。つまり、米政府は初めからマドゥロが交渉に応じると期待していなかったと仮定できるが、それなら「民政移行の枠組み」は誰に対する意思表示で、何を目的にこのタイミングで発表したのだろうか。同国の政治和解に向け 60 か国の代表団が集結した昨年 8 月のリマ会合で、米国は今回の提案と類似した和平案を否定し、逆にマドゥロ政権の米資産を凍結した制裁を発表して国際協調を乱した事例がある<sup>5</sup>。米政府がこのタイミングでマドゥロに制裁解除・和平交渉の糸口を提案したという流れは疑わしい。

次に、米国防省の海軍増派は東太平洋・カリブ海で増えている麻薬密輸全般への対策で、それに追随する形で米司法省はマドゥロと側近を麻薬密輸の疑いで起訴した。米國務省は同日、マドゥロと側近の「拘束と有罪判決につながる情報」に関する報奨金を発表。こうした一連の動きはマドゥロと側近に狙いを定めた米国防省、米司法省、米國務省による法執行作戦ということになる。「麻薬売人とは一切交渉しない」と断言したエイブラムスの立場<sup>6</sup>を併せて考えると、最低でもマドゥロと指名手配された高官の退陣を前提とした民政移行というのが米政府の狙いと考えられる。

長年に渡る政治経済の不始末で人道危機に陥っていたが、コロナウイルスの感染拡大と油価急落下という外的ショックでマドゥロ体制は過去最大の危機に追い込まれたと言っても過言ではない。自己保身に走る体制派高官に民政移行案や制裁解除などの出口を与え、無血の政変に向けた反体制派との交渉を促すというのが狙いではないだろうか。エイブラムスの「我々のメッセージがパプ

<sup>4</sup> 3月31日の[國務省ブリーフィング](#)でエイブラムス氏は“*That Maduro would immediately come out and say no was completely predictable*”と発言。

<sup>5</sup> ボルトン氏、[“now is the time for action”](#)とリマ会合に集結した 50 か国の代表らに宣言。

<sup>6</sup> 当地シンクタンクである American Enterprise Institute の[ポッドキャスト](#)に出演した際の発言。

ロシアとキューバは引き  
続きベネズエラを支援

リックとプライベートの両ルートを通じて体制派に伝わることを願う」との発言もこうした狙いと一致している。いずれにせよ、米国の視点から見ればマドゥロを退陣させるこれ以上のチャンスはないだろう。（尚、一部報道によると、マドゥロ政権と反体制派が水面下で対話している模様<sup>7</sup>だが、グアイドは否定<sup>8</sup>。）

ただ、ロシアとキューバという強力なスポンサーを持つマドゥロがそう簡単に退陣するとは思えない。以前から米国のマキシマム・プレッシャー政策に耐え続けられたのは、両国に援助されてきたからだ。マドゥロと露プーチン大統領は4月20日に電話会議を行い、パンデミック対策で協力すると発表。米国に対する地政学的レバレッジを維持したいプーチンとしても、重要な切り札であるベネズエラをそう簡単に手放すとは思えない。もっとも、コロナウイルスという100年に一回のパンデミックの中で、ロシアやキューバも自国を優先するため、ベネズエラへの支援にも若干響く可能性はある。

#### IV. 肝心なトランプはやはり選挙のレンズで政策を検討

トランプの選挙対策から  
見た麻薬取締政策

最後に、前回のレポートでも伝えたように、トランプの政治的な意図も関係していると見られる。マドゥロ社会主義体制の撲滅は大統領選で重要な激戦地であるフロリダを意識した政策であり、キューバやベネズエラの社会主義体制を逃れた有権者の支持を得るためと言われている。だが、今回のマドゥロに対する起訴と海軍増派政策はトランプが2016年から提唱してきた「犯罪と麻薬を持ち込む不法移民」「メキシコとの壁」というテーマとも一致する。これはフロリダに限定した選挙対策ではなく、全国各地のトランプ支持者を盛り上げる格好の材料になる。

目的は選挙であり、ベ  
ネズエラ侵攻は考え難  
い

その一方で、「海軍増派は1989年の米軍によるパナマ侵攻以来の規模」と訴えてベネズエラ侵攻説を示唆する声もある。1988年に当時レーガン政権の国務省米州関係担当次官だったエイブラムスがノリエガ総司令官の拘束を目的としたパナマ侵攻を推奨したのは確かだ。そして、今回のマドゥロに対する起訴を発表した現職司法長官のウィリアム・バーが1989年にブッシュ政権の司法長官補として、米国によるノリエガ拘束の合法性を裏付けた法的意見

<sup>7</sup> 4月21日付 [ロイター通信記事](#) で、両側による「初期的な対話」があったと報じた。

<sup>8</sup> 4月23日、当地シンクタンクであるアトランティック・カウンセルの [テレビ会議](#) に出席した際グアイドはこう説明した：“No, there are no negotiations or mediations whatsoever right now. The dictator is twisting our efforts.”

**コロナが引き起こす人道  
危機が当面の心配**

の筆者であったことも確かだ。（この法的意見を理由に当時のブッシュ大統領はバー氏を司法長官に昇格させた。）こうした歴史的背景を根拠としたベネズエラ侵攻説は説得力があるものの、やはり最高決定者であるトランプを軸に考えると侵攻は考え難い<sup>9</sup>。

原油市場の急落下と GL-8F で原油収入が更に縮小する中、麻薬密輸や金の不法掘削への依存度が高まり、マドゥロ政権は過去最大の窮地に陥ることになる。また、隣国のコロナ情勢が悪化すると共に、そこに脱出していたベネズエラの難民の生活手段も困難になり、帰国しているとのニュースも見られる。ベネズエラ国内のコロナ感染拡大の実態も不明で、米政策どころではないかもしれない。

以上／上原 聡

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。

<sup>9</sup> トランプの基本理念について詳しくは3月20日付ワシントン報告「新たな局面を迎えた米国のベネズエラ政策」の第三章「ベネズエラ制裁の強化に再び転じたトランプの「モチベーション」」を参照。