

Brasilien: Nach den Wahlen ist vor den Wahlen?

Herausforderungen für die neue Regierung Lula

Jörg Faust

Nach drei erfolglosen Versuchen ist Luiz Inácio da Silva, genannt Lula, im vierten Anlauf als Sieger aus einer Wahl zum brasilianischen Präsidenten hervorgegangen. Er setzte sich am 27. Oktober in der Stichwahl mit 61% der Stimmen gegen José Serra aus dem Regierungslager Fernando Henrique Cardosos durch. Zum ersten Mal seit der Demokratisierung des Landes Mitte der 80er Jahre wird ein Vertreter der linksgerichteten Arbeiterpartei PT Regierungschef und Staatsoberhaupt. Die im Januar 2003 antretende Regierung Lula steht vor großen Herausforderungen: weitere Verfestigung der Demokratie, Reduzierung der sozialen Sprengkraft, Abwendung der drohenden Zahlungsunfähigkeit und Wiederbelebung des Mercosur.

Dr. Jörg Faust,
Institut für Politik-
wissenschaft,
Universität Mainz

Obwohl Lula das beste Wahlergebnis eines unter demokratischen Bedingungen angetretenen Präsidentschaftskandidaten erzielt hat, erscheint es angesichts der Herausforderungen keineswegs sicher, ob er an die seit 1999 sich mehrenden Reformerfolge seines Vorgängers Fernando Henrique Cardoso anknüpfen kann. In den Monaten vor der Wahl ließ die Aussicht auf Lulas Erfolg den Aktienindex der Börse São Paulo einbrechen. Die brasilianische Währung Real verlor trotz eines Rekordkredits des Internationalen Währungsfonds (IWF) in Höhe von 30 Mrd. US-Dollar 40% ihres Wertes, die auf 21% angestiegenen Zinsen würgten die Konjunktur ab. Erst kurz vor der Stichwahl konnte Lula durch sein Versprechen, am strikten Sparkurs der jetzigen

Regierung festzuhalten, diesen Negativtrend stoppen. Ob er Wort halten kann, hängt von der internationalen Konjunktur ab, aber auch davon, ob es Lula gelingt, in der fragmentierten Parteienlandschaft Brasiliens tragfähige und reformorientierte Koalitionen zu schmieden.

Die parallel zur Präsidentschaftswahl am 6. und 27. Oktober durchgeführten Wahlen für das Abgeordnetenhaus, für Teile des Senats sowie für die Regierungen der 27 Bundesstaaten haben wie erwartet der Arbeiterpartei Lulas keine Mehrheiten in den Länderregierungen bzw. in den Legislativorganen verschafft. Zwar hat die PT auch im Abgeordnetenhaus und im Senat beachtliche Stimmenzuwächse verbucht, während die wichtigsten Parteien der Regie-

rungskoalition PFL, PMDB und PSDB deutlich verloren. Gleichwohl dürfte sich die Tradition von Mehr-Parteien-Koalitionen unter Lula fortsetzen (siehe Tabelle, S. 3). Es könnte durchaus sein, daß Lula eine informelle Koalition mit den bisherigen Regierungsparteien eingehen wird, die bereits zu erkennen gegeben haben, daß sie sich nicht offiziell an der neuen Regierung beteiligen werden.

Der neue Regierungschef wird von seiner Klientel vor allem an seine ausgabenorientierten Wahlversprechen erinnert werden. Dazu gehört etwa die Verringerung der krassen sozialen Unterschiede – 10% der Bevölkerung erwirtschaften knapp 50% des Bruttoinlandsprodukts (BIP). Doch genau hieraus erwächst ein Dilemma: Zum einen gilt es einen auf über 280 Mrd. US-Dollar angewachsenen Schuldenberg zu reduzieren, zum anderen kann eine allein auf makroökonomische Kennziffern setzende Reformpolitik die Konsolidierung der Demokratie bedrohen, wenn sich durch sie die soziale Sprengkraft weiter erhöht. Eine sich an der Lösung dieses Problems abnutzende Regierung würde zudem kaum die außenpolitische Kraft besitzen, dem Mercosur neue Impulse zu geben und parallele Freihandelsverhandlungen mit den USA und der Europäischen Union voranzutreiben. Andererseits verfügt Lula dank seines deutlichen Wahlsieges über eine starke Legitimation, und die Vorgängerregierung hatte erste Erfolge bei ihren Bemühungen, der fragmentierten Parteienlandschaft mehr Kohäsion zu verleihen und damit die Konsistenz der Reformpolitik zu verstärken.

Demokratie mit schwachem Rechtsstaat

Zweifelsohne haben die brasilianischen Wahlen und die breite Akzeptanz des Wahlsieges von Lula bewiesen, daß Brasilien eine sich konsolidierende Demokratie ist. Weder die Militärs noch die konservativen Parteien oder Unternehmerverbände zeigten Reaktionen, aus denen man auf antidemokratische Strategien hätte schließen

können. Auch das Wahlprocedere und die Auszählung deuten nicht auf systematischen Wahlbetrug hin, die Presse- und Organisationsfreiheit gilt als gesichert. Auf der Partizipationsseite der Demokratie lassen sich folglich keine signifikanten Defekte feststellen.

Skeptischer muß die Bewertung der Qualität der »rechtsstaatlich eingehetzten Demokratie« in Brasilien ausfallen. Hier sind es vor allem drei Faktoren, die auf tiefgreifende Probleme verweisen: Erstens die Korruption, die insbesondere auf lokaler und regionaler Ebene immer noch weit verbreitet ist, zweitens der extrem ungleich verteilte Zugang zu Rechtsberatung und Rechtsprechung aufgrund ungleicher Informations- und Ressourcenausstattung, drittens der Rückzug der Staatsgewalt aus Teilen der Großstädte und die partielle Verwicklung der Sicherheitskräfte in die Machenschaften organisierter krimineller Vereinigungen. Insgesamt resultiert aus diesen Mißständen eine systematische Ungleichbehandlung von sozial Schwächeren durch den Staat, was die sozialen Disparitäten in Brasilien zusätzlich verschärft. Ungeachtet der in den Medien besonders präsenten Skandale galten die Bundesregierung und vor allem der Oberste Gerichtshof im Vergleich zu den meisten Exekutiv- und Judikativorganen nachrangiger Gebietskörperschaften in den letzten Jahren als weniger anfällig für Korruption. Vor allem die politischen Mißstände auf regionaler und lokaler Ebene in den weniger entwickelten Regionen sind denn auch verantwortlich für das mäßige Abschneiden Brasiliens im regionalen Vergleich der Qualität der Demokratien.

Der Wechsel der Bundesregierung dürfte vor diesem Hintergrund keine direkte Besserung der rechtsstaatlichen Verhältnisse in Brasilien zur Folge haben, wenngleich die PT unter den Parteien in der Vergangenheit noch am seltensten in Korruptionsaffären verwickelt war. Hinzu kommt, daß Lula und seine Arbeiterpartei trotz der glaubhaften Versprechungen, den Kampf gegen Korruption und für gleiche Behand-

Sitzverteilung im Abgeordnetenhaus (513 Parlamentarier)

	PT	PFL	PMDB	PSDB	PPB	PL	PTB	PSB	PDT	PPS	PC do B	Prona	Rest
1999–2002	58	98	87	94	53	22	33	16	16	12	10	0	13
2003–2006	91	84	73	72	49	26	26	24	21	15	12	6	15

Sitzverteilung im Senat (81 Senatoren)

	PMDB	PFL	PT	PSDB	PDT	PSB	PTB	PL	PPB	PPS	PSD
1999–2002	23	18	8	14	5	3	5	1	2	2	0
2003–2006	19	19	14	11	5	4	3	3	1	1	1

Regierungen der 27 Bundesstaaten nach Parteizugehörigkeit des gewählten Gouverneurs

	PSDB	PMDB	PSB	PFL	PT	PPS	PSL	PDT
	7	5	4	4	3	2	1	1

Wichtigste Parteien, nach programmatischer Verortung geordnet

Prona Partido da Reedificação da Ordem Nacional (extrem rechtskonservativ)
PPB Partido Progressista Brasileiro (sehr konservativ)
PFL Partido da Frente Liberal (konservativ)
PL Partido Liberal (liberal-konservativ)
PMDB Partido do Movimento Democrático Brasileiro (demokratische Zentrumspartei)
PTB Partido Trabalhista Brasileiro (demokratische Zentrumspartei)

PSDB Partdio da Social Democracia Brasileira (sozialdemokratisch)
PT Partido dos Trabalhadores (sozialdemokratisch bis sozialistisch)
PDT Partido Democrático Trabalhista (linkspopulistisch)
PPS Partido Popular Socialista (sozialistisch)
PSB Partido Socialista Brasileira (linkspopulistisch)
PC do B Partido Comunista do Brasil (kommunistisch)

lung vor der Justiz voranzutreiben, auf regionaler Ebene nur begrenzten Einfluß haben werden. Im föderalen System Brasiliens stellt die PT nur in 3 von 27 Bundesstaaten den Gouverneur und besetzt lediglich 91 der 513 Sitze im Abgeordnetenhaus. Sie ist in der Länderkammer nur mit 14 der 81 Senatoren vertreten und zudem auf die sozioökonomisch am weitesten entwickelten urbanen Zentren des Südostens und Südens konzentriert. Diese Gegebenheiten werden ihren Bemühungen um Zerschlagung klientelistischer und neopatrimonialer Politikpyramiden auf Länderebene enge Grenzen setzen.

Problematisches Regierungssystem

Bereits der Verfassungsgebungsprozeß Ende der 80er Jahre ließ den mangelnden Konsens zwischen gesellschaftlichen Interessengruppen unterschiedlicher sozialer und regionaler Herkunft erkennen. Ergebnis war ein Regierungssystem, das trotz eines verfassungsmäßig starken Präsidenten eine Vielzahl an Veto-Möglichkeiten enthält. Profiteure des Militärregimes und ineffizienter Wirtschaftspolitik konnten auf diese Weise ihre Privilegien auch unter demokratischen Vorzeichen effektiv verteidigen. Die Eigenarten des brasilianischen Wahlrechts erschweren die programmatische Kohärenz der Parteien und begünstigen die Zersplitterung der Parteienlandschaft. So werden dem neuen Abgeordnetenhaus 19 Parteien angehören, von

Korruptionperzeptionsindex von Transparency International (TI) und politische Freiheitsrechte von Freedom House (FH)

		1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Brasilien	TI	2,7	3,0	3,6	4,0	4,1	3,9	4,0
	FH	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,5	3,0
Argentinien	TI	5,2	3,4	3,8	3,0	3,0	3,5	3,5
	FH	2,5	2,5	2,5	2,5	3,0	2,5	1,5
Chile	TI	7,9	6,8	6,1	6,8	6,9	7,4	7,5
	FH	2,0	2,0	2,0	2,0	2,5	2,0	2,0

Der Index von Transparency International mißt den Grad an wahrgenommener Korruption auf einer Skala von 1 bis 10, wobei 1 den schlechtesten Wert darstellt. Freedom House mißt jeweils auf einer Skala von 1 bis 7 die Qualität der politischen und zivilen Freiheitsrechte, wobei 1 der beste und 7 der schlechteste Wert ist. In dieser Tabelle sind die Durchschnittswerte aus politischen und zivilen Freiheitsrechten angegeben. Quellen: www.transparency.org; www.freedomhouse.org.

denen die beiden stärksten lediglich auf 34% der Mandate kommen.

Das föderale Arrangement Brasiliens ist trotz einiger Verbesserungen in den letzten drei Jahren immer noch vergleichsweise fragil. Die Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern ist nicht klar, und der Bund hatte lange so wenig haushaltspolitische Disziplinierungsmöglichkeiten, daß es den Bundesstaaten in der Vergangenheit immer wieder gelang, ihre Schulden auf die Bundesregierung abzuwälzen. Zudem werden die bevölkerungsarmen, weniger entwickelten und noch durch hohen Staatsinterventionismus gekennzeichneten Bundesstaaten im Norden und Nordosten deutlich begünstigt, etwa durch die Anzahl ihrer Abgeordneten in Senat und Abgeordnetenhaus. Oftmals sind es die Gouverneure der Bundesstaaten und nicht die nationalen Parteiführungen, die den größten Einfluß auf das Abstimmungsverhalten der Abgeordneten und Senatoren ausüben.

Aufgrund der Vielfältigkeit des produktiven Sektors sind die Unternehmerverbände kaum zu gemeinsamem Handeln auf nationaler Ebene fähig, die Gewerkschaften sind lediglich im Süden und Südwesten des Landes in höherem Grade organisiert. So weisen auch die wichtigsten gesellschaftlichen Vermittlungsstrukturen deutliche Fragmentierungen auf. Sie werden noch begünstigt durch eine Spaltung der Wirt-

schaft in eher globalisierungsfreundliche Sektoren und solche, die noch in hohem Maße von protektionistischen Maßnahmen profitieren.

Insgesamt steckt Brasiliens Politik in einer typischen Verflechtungsfalle, das Regierungssystem ist durch Fragmentierung gekennzeichnet. Die Bundesregierung ist daher gezwungen, sich ihre wechselnden Mehrheiten über regionale und sektorale Zugeständnisse sowie über die Belohnung regierungsfreundlicher Abgeordneter mit lukrativen Verwaltungsposten zu beschaffen. Die Folge ist eine geringe Konsistenz der Reformpolitik sowie die Aufrechterhaltung alter Privilegienstrukturen insbesondere in den weniger entwickelten Regionen des Landes. Die vielfältigen Vetomöglichkeiten haben aber auch eine positive Seite. Das brasilianische System weist eine vergleichsweise hohe Resistenz gegenüber einer demokratiegefährdenden populistischen Dekretpolitik auf, wie sie in Phasen der 90er Jahren unter anderem in Argentinien und Peru zu beobachten war.

Lulas politische Strategie

Die breite Akzeptanz des Wahlsieges von Lula durch das politische Establishment mag auch darauf beruhen, daß Lula weder im Abgeordnetenhaus noch im Kongreß über die notwendigen Mehrheiten für einen abrupten Politikwechsel verfügt. Er

wird folglich gezwungen sein, sich im komplexen Legislativprozeß des brasilianischen Regierungssystems zu arrangieren. Daher verwundert auch nicht, daß Lula in seinen 50köpfigen Beraterstab für die Übergangszeit zahlreiche Experten anderer Parteien berufen hat, die Koalitions- und Kooperations-szenarien entwickeln sollen. Sollte aber der von der jetzigen Regierungskoalition dominierte Kongreß und die Regierung Lula in wichtigen Punkten wie Unabhängigkeit der Zentralbank, Steuerreform und Veränderung des Pensions-systems nicht kooperieren, ist eine Blockade zwischen beiden Institutionen zu erwarten.

Für ein eher positives Szenario dürften vor allem zwei Faktoren sprechen. Zum einen ist Lula bestens mit dem brasilianischen System der *checks and balances* und des Koalitionenschmiedens vertraut. Er dürfte daher in der Lage sein, die Möglichkeiten und Grenzen binnenpolitischer Veränderungen genau abzuschätzen. Zum zweiten verfügt er mit seiner Arbeiterpartei über die mit Abstand am besten organisierte und disziplinierteste Partei des politischen Systems. Als Begründer der PT und langjähriger Parteichef kennt er deren Strukturen wie kein zweiter und kann insofern mit ihrer Rückendeckung rechnen. Doch die Klientel seiner Partei besteht zum Großteil aus Wählergruppen, die von rigorosen Strukturanpassungsmaßnahmen am meisten zu befürchten haben. Da die organisierten Arbeiter in den Ballungsgebieten sowie Staatsangestellte der unteren und mittleren Besoldungsgruppen zu Lulas treuester Anhängerschaft zählen, sind allenfalls ein gradueller Abbau des staatlichen Sektors, zaghafte Einschnitte bei der Bezahlung öffentlicher Angestellter sowie eine vorsichtige weitere Öffnung der Außenwirtschaft gegenüber internationaler Konkurrenz zu erwarten.

Welchen Handlungsspielraum seine Anhänger ihm zugestehen, ist ebenso unsicher wie Lulas Verhalten gegenüber dem internationalen Umfeld ungewiß. Das in einigen Kommentaren skizzierte Szenario

einer Allianz zwischen den Präsidenten Hugo Chavez (Venezuela), Fidel Castro (Kuba) und Lula scheint in näherer Zukunft zumindest unwahrscheinlich. Dagegen spricht, daß Lula vor allem den Kontakt mit den USA und den internationalen Gläubigern sucht und in seinen Beraterstab Politiker mit internationalem Renommee berufen hat, die seine Unerfahrenheit auf internationalem Parkett ausgleichen dürften. Insgesamt ist also zunächst kein radikaler Politikwechsel zu erwarten, sondern eher ein vorsichtiges Ausloten der Möglichkeiten einer sozialeren Reformpolitik.

Wirtschaftspolitische Herausforderungen

Seit der Währungskrise der Jahre 1998 und 1999 sowie der Abwertung des Real hat die Wirtschaftspolitik der Regierung Cardoso deutlich an positivem Profil gewonnen. Doch muß die Fortführung der ersten Reformvorhaben – Handelsliberalisierung und Privatisierung – um eine Vertiefung weiterer ergänzt werden, unter anderem durch eine Reduktion der staatlichen Personal- und Pensionsausgaben, eine ordoliberal ausgerichtete Wettbewerbspolitik, Verbesserungen des Bildungs- und Sozialwesens sowie Verwaltungsreformen.

Trotz Währungskrise und des schwierigen parteipolitischen Umfelds war die Regierung Cardoso in diesem Sektor in den letzten Jahren durchaus erfolgreich. Ein ungebremstes Ansteigen der Inflation konnte verhindert werden. Gesetze zur Verbesserung der fiskalischen Disziplin von Ländern und Gemeinden sowie Veränderungen bei der Pensionsgesetzgebung trugen hierzu maßgeblich bei. Zudem ist insbesondere die Aufsicht über regionale Staatsbanken bzw. deren Privatisierung verbessert worden. Der aus all diesen Maßnahmen resultierende Primärüberschuß des Staatshaushaltes wurde jedoch durch die steigende Zinsbelastung aufgeessen, der Haushalt wurde defizitär. Eine Zinssenkung war nicht möglich, da sie die Wechselkurspolitik untergraben hätte.

Die gegenwärtige Finanzkrise ist jedenfalls nicht in gleichem Maße auf interne Mißstände zurückzuführen wie noch jene in den 80er und 90er Jahren. Die schwache internationale Konjunktur und der Risikoaufschlag auf brasilianische Kredite waren es vielmehr, welche die Finanzsituation der öffentlichen Haushalte zuletzt dramatisch zuspitzten.

Gleichwohl beruht die Zurückhaltung und Skepsis nationaler und internationaler Geldgeber in den letzten Monaten nicht nur auf dem Gewinnmaximierungsstreben skrupelloser Spekulanten. Angesichts der Tradition personalistisch ausgerichteter Politikstile und der geringen Scheu vor Überschuldung in Lateinamerika mußte allein der Abtritt eines international anerkannten Politikers wie Cardoso Unsicherheit auslösen. Die programmatische Vergangenheit des Präsidentschaftskandidaten Lula und die strukturelle Schuldenlast der bedeutendsten lateinamerikanischen Ökonomie taten ein übriges. In einem von Unsicherheit geprägten Umfeld ziehen Investoren kurzfristige Engagements langfristigen vor, was wiederum das anhaltende Problem der Refinanzierung von Krediten auf den Plan ruft. Da ca. 30% der brasilianischen Staatspapiere mit dem Wechselkurs indexiert sind, treibt der Währungsverfall die Auslandsschulden zusätzlich in die Höhe. Anlaß zur Sorge gibt aber nicht nur die Staatsverschuldung. Rund 60% der brasilianischen Auslandsschulden machen Kredite von Unternehmen aus, die durch Wechselkursverfall und Zinserhöhung in eine Kreditklemme geraten. Das würgt die Konjunktur ab und belastet indirekt die staatlichen Haushalte.

Die tieferen Gründe für das geringe Vertrauen der Investoren liegen daher nicht nur in der Volatilität der internationalen Finanzmärkte, sie sind auch das Ergebnis mangelnder Berechenbarkeit brasilianischer Wirtschaftspolitik. Insofern steht die Regierung Lula vor allem vor der Herausforderung, die von den Gläubigern in die Zukunft projizierte Negativerwartung in positivem Sinne zu enttäuschen, und zwar

durch eine konsistente, regelgeleitete und eben nicht personalistische und maßgeblich an Sonderinteressen orientierte Wirtschaftspolitik. Andererseits verstellt natürlich das aus vergangenen Erfahrungen resultierende Mißtrauen auch einer noch so reformwilligen Regierung wichtige Handlungsoptionen. Die enger gewordenen finanzpolitischen Spielräume lassen befürchten, daß die Regierung Lula genötigt wird, auf kurzfristige *muddling-through*-Strategien auszuweichen, um einen Kollaps der Staatsfinanzen zu verhindern. Damit würde der Legitimationsbonus des Wahlsiegers verpuffen, bevor er ihn für die Weiterführung struktureller Reformen hätte ausnutzen können.

Um dieser Falle zu entinnen, scheint Lula darauf bedacht zu sein, möglichst schnell das Vertrauen der internationalen Finanzgemeinschaft zu gewinnen. Nach seiner Wahl versicherte er einmal mehr, internationale Abkommen mit IWF und anderen Gläubigern einhalten zu wollen, und forderte nationale wie internationale Banken auf, die Kreditlinien der brasilianischen Unternehmer zu erneuern. Im kommenden Jahr soll der mit dem IWF ausgehandelte Haushaltsüberschuß von 3,75% Bestand haben. Doch obwohl sich die brasilianischen Exportaussichten trotz ungünstiger Weltwirtschaftslage jüngst aufgehellt haben, ist dieses Ziel ohne eine Verringerung der Risikoaufschläge auf brasilianische Kredite immer noch realitätsfern.

Einem größeren Risikoabschlag stehen derzeit noch Befürchtungen an den internationalen Finanzmärkten entgegen, daß Lula dem binnenpolitischen Druck seiner Anhängerschaft nicht standhält und die restriktive Geldpolitik aufgeben wird, um mittels der »Inflationssteuer« einen Teil der internen Staatsschulden »abzuschreiben«. Im günstigsten Falle wäre in diesem Szenario zu erwarten, daß Lula zunächst inländische Banken und Pensionsfonds in die Pflicht nehmen wird und ausländische Gläubiger verschont. Sollte es Lula somit nicht gelingen, seine Anhängerschaft zu disziplinieren, wird allenfalls eine sich

Ökonomische Indikatoren 1997–2001	1997	1998	1999	2000	2001
Gesamte Auslandsverschuldung (Mrd. US-Dollar)	200	241	241	236	226
davon kurzfristige Auslandsverschuldung (%)	18	11	11	12	12
Leistungsbilanzdefizit (in % des BIP)	-3,8	-4,3	-4,8	-4,1	-4,6
Pro-Kopf-Einkommen (US-Dollar; GNI)	4 740	4 600	3 870	3 590	3 060
Inflation (%)	8	5	4	8	7
Exporte von Gütern u. Dienstleistungen (in % BIP)	8	7	11	11	13
Haushaltsdefizit (in % des BIP)	-6,2	-8,1	-5,9	-3,7	-3,6
Wechselkurs des Real zum US-Dollar (Jahresende)	1,12	1,21	1,84	1,96	2,32
Zinssatz (Jahresdurchschnitt)	24,7	28,9	18,8	15,8	19
Nettodirektinvestitionen (Mrd. US-Dollar)	15 363	22 349	28 600	32 800	22 600

Quellen: Weltbank, World Development Indicators; Dresdner Bank Lateinamerika.

sprunghaft verbessernde Weltkonjunktur Brasilien aus der Schuldenfalle retten können. Kommt es dazu nicht, ist ein Umschuldungsszenario wahrscheinlich, mit dem jedoch eher im Jahr 2004 zu rechnen ist, da der IWF den größten Teil seines Kreditpaketes (24 Mrd. US-Dollar) erst 2003 auszahlen wird. Dann könnte es auch zu einem Abbruch der Reformen kommen, der eine populistischere Außenpolitik nach sich ziehen dürfte, die das Ziel haben würde, die zwangsläufig eintretenden innenpolitischen wie internationalen Spannungen zu übertünchen.

Außenpolitik:

FTAA, Europa und der Mercosur

In einer ersten Phase ist jedoch zu erwarten, daß die Regierung Lula sich auf die wichtigsten außenpolitischen Baustellen konzentrieren wird: Wiederbelebung des Mercosur, Verhandlungen mit den USA im Rahmen des FTAA-Prozesses (*Free Trade Area of the Americas*) und mit der EU im Rahmen des anvisierten Assoziationsabkommens zwischen EU und Mercosur. Dies bedeutet jedoch nicht, daß die brasilianische Regierung Washingtons Sorge um eine mögliche informelle Koalition zwischen Kuba, Venezuela und Brasilien nicht als Pfand in den Verhandlungen um eine gesamtamerikanische Freihandelszone einsetzen wird.

Angesichts der protektionistischen Maßnahmen der Regierung Bush im Agrar- und Stahlsektor sowie einer Reihe weiterer bila-

teraler Streitigkeiten werden die Verhandlungen allenfalls schleppend vorankommen. Die brasilianische Regierung unterstellt den USA, den Aufbau gemeinsamer südamerikanischer Verhandlungspositionen gezielt zu torpedieren, um Brasilien handelspolitisch zu isolieren. Nach informeller Einschätzung vieler südamerikanischer Diplomaten käme Washington ein Zusammenbruch des Mercosur gelegen, weil es dann seine Verhandlungsmacht gegenüber den südamerikanischen Einzelstaaten weiter vergrößern könnte. Mit einer Zersplitterung des Mercosur und von den USA dominierten Freihandelsverhandlungen würde, so die weitverbreitete Einschätzung in Brasilien, die regionale Position Brasiliens substantiell geschwächt. Anstelle eines größeren gesamthemisphärischen Ausgleichs käme es zu einem Szenario, in dem die USA ihren Einfluß in Südamerika weiter ausbauen könnten.

Mit diesen Überlegungen läßt sich auch Lulas Präferenz für eine Wiederbelebung des Mercosur begründen. Seit der Abwertung des Real 1999 haben vor allem die inkompatiblen Währungsregime in Argentinien und Brasilien die Konflikte im Mercosur verschärft. Insofern führte auch die argentinische Finanzkrise kurzfristig zu einer Zuspitzung der Krise im Mercosur. Doch mittelfristig öffnet sich gerade durch die Aufgabe des *currency boards* in Argentinien ein Zeitfenster für eine intensivere makroökonomische Koordinierung in dem Kooperationsbündnis. Auch die argen-

tinische Regierung setzt angesichts der negativen Erfahrungen mit allzu neoliberalen Reformen und der zu starken Orientierung an Washington neuerdings wieder auf die Mercosur-Karte. Ein erstes Indiz dafür ist die Abmachung der Mitgliedstaaten, ein Währungsinstitut zu gründen, das Möglichkeiten der Währungskooperation sondieren soll. Voraussetzung für das Vorschreiten makroökonomischer Koordination ist jedoch, daß es den beiden größten Ökonomien des Mercosur gelingt, ihre gegenwärtigen Finanzprobleme zu überwinden und hierdurch größere Handlungsspielräume für eine Wiederbelebung des Mercosur zu schaffen.

Aus der Skepsis gegenüber dem gesamthemisphärischen Freihandelsprozeß und aus der Absicht, den Mercosur zu stärken, resultiert auch das Interesse Lulas, die Verhandlungen zwischen der EU und dem Mercosur über ein interregionales Assoziationsabkommen voranzubringen. Die EU wäre gut beraten, ihre wirtschaftlichen Interessen in der Region, die nicht nur auf den Handelsbeziehungen, sondern vor allem auf der starken Präsenz von Direktinvestitionen beruhen, über ein solches Abkommen zu sichern. Allerdings ist zweifelhaft, ob der zentrale Streitpunkt in den Verhandlungen – der europäische Agrarprotektionismus – ausgeräumt werden kann. Denn ohne eine zumindest partielle Öffnung der EU für die besonders wettbewerbsfähigen Agrarprodukte des Mercosur hätten weder Argentinien noch Brasilien ein Interesse an einem solchen Abkommen. Ob sich im europäischen Politikprozeß eher die liberale Position der Kommission oder protektionistische Sonderinteressen durchsetzen werden, ist noch offen. Sollte jedoch ein gesamtamerikanisches Freihandelsprojekt zustande kommen, ohne daß die EU einen ähnlichen Schritt gegenüber den Ländern des Cono Sur täte, würde sich dies negativ auf die internationale Wettbewerbsposition international orientierter und moderner Wirtschaftssektoren in der EU auswirken.

Insgesamt erweist sich die unterstellte außenwirtschaftliche Strategie Lulas als konsistent: Verzögerung des FTAA-Prozesses, Stärkung des Mercosur und Annäherung an die EU. Doch auch die erfolgreiche Implementierung dieser Strategie hängt von der Entspannung an der Schuldenfront ab. Sollte sich die Schuldensituation verschärfen, wäre dies ein weiteres Indiz dafür, daß zu Beginn des 21. Jahrhunderts viele lateinamerikanische Staaten erneut überschuldet sind. Die internationale Gemeinschaft müßte dann erkennen, daß nur durch Entschuldung eine entwicklungsstrategische Kehrtwende verhindert werden kann. Die durch eine strukturelle Schuldenkrise angeheizten binnenpolitischen Verteilungskämpfe jedenfalls würden die jungen Demokratien beschädigen und Anreize geben für eine riskante nationale wie internationale populistische Politik.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2002
Alle Rechte vorbehalten

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org