

Neue Brasilianische Außenpolitik?

Lulas Erbe und Dilmas erste Optionen

Ein zentraler Aspekt des außenpolitischen Wandels, der in „Lulas Brasilien“ stattgefunden hat, besteht in der Veränderung der Art und Weise, wie Außenpolitik gemacht wird. Ein Prozess der Präsidentialisierung und Parteipolitisierung des Politikfeldes hat stattgefunden. In kaum einem anderen Policy-Bereich gab es eine solch ausgeprägte Übereinstimmung zwischen dem, was in der *Partido dos Trabalhadores* (PT, Arbeiterpartei) ausgearbeitet, und dem, was implementiert wurde. Da die Außenpolitik zudem durch den Protagonismus des Präsidenten gekennzeichnet war, mit vielen Aspekten der althergebrachten Richtlinien brach und das Normensystem berührte, in das die Ressortlogik des *Itamaraty* bisher eingebettet war, geriet sie unter „Ideologieverdacht“.

TEXT: DR. CLAUDIA ZILLA*

Lula-Kritiker sprechen von der „Zielperversion der Außenpolitik“. Der Vorwurf lautet, unter seiner Regierung habe die Außenpolitik weniger im Dienste des Staates als der PT gestanden. Das eigentliche außenpolitische Novum der „Ära Lula“ besteht jedoch darin, dass das Außenministerium das technokratische Monopol über das Politikfeld verloren hat und dass der parteiübergreifende außenpolitische Konsens erodiert ist, der einst die Außenpolitik zu einer stabilen Politik machte. Je „sichtbarer“ und „prominenter“ die Außenpolitik wird, umso wahrscheinlicher wird wiederum, dass sie zum Gegenstand parteipolitischer Auseinandersetzungen wird.

Wirtschaftskraft als Machtfaktor

Weiterhin Bestand hatten hingegen zwei Komponenten brasilianischer Identität: die Wertschätzung von Größe und die Zukunftsvision von Prosperität. Diese bleiben Grundlage der Außenpolitik – auch unter der neuen Präsidentin Dilma Rousseff. Nach einer ökonomisch erfolgreichen Dekade, gekennzeichnet von Wachstum mit Armutsreduzierung und der Entdeckung bedeutender Ölreserven (Presal), gesellt sich zu der territorialen und Bevölkerungsgröße nun die Wirtschaftskraft hinzu. Die Verheißung von Wohlstand scheint nach acht Jahren Lula in Erfüllung gegangen zu sein. Nun soll sie sich in Macht



Außenminister Patriota sprach in Brasília mit UN-Generalsekretär Ban Ki Moon unter anderem über die Reform der UN-Sicherheitsrates (15.06.2011)

und Status in der globalen Hierarchie übersetzen. Darin sind sich „Lulistas“ und „Nicht-Lulistas“ einig.

Die neue Präsidentin Dilma (wie sie in Brasilien genannt wird) hat Antonio Patriota vom Generalsekretär des *Itamaraty* zum Außenminister befördert und Marco Aurelio García als außenpolitischen Berater im Präsidialamt (sowie Nelson Jobim als Verteidigungsminister) bestätigt. Diese personelle Kontinuität deutet auf eine gewisse inhaltliche Konstanz hin. Es gibt jedoch bereits einige Anzeichen dafür, dass unter ihrer Präsidentschaft mit einer Reduzierung des für Lula charakteristischen außenpolitischen Hyperaktivismus zu rechnen ist, die wahrscheinlich mit einer thematischen und geographischen Fokussierung einhergehen wird. Eine neue „außenpolitische Nüchternheit“ wird in erster Linie durch das umfassende Sparprogramm bedingt sein, das im Februar 2011 beschlossen wurde. Daher ist anzunehmen, dass die expansive Außenpolitik und der diplomatische Ausbau nicht fortgesetzt werden.

„Technokratische Diskretion“ statt „politischer Show“

Aufgrund der prominenten Rolle, die Lula in der Außenpolitik gespielt hat, und der Tatsache, dass sie von ihm zur Nachfolgerin auserkoren wurde, steht Dilma der

* Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

Herausforderung gegenüber, ein eigenes Profil zu entwickeln. Dabei fehlen ihr die charismatischen Eigenschaften des Gewerkschaftsführers sowie der Status einer Führungsfigur innerhalb der PT, der sie erst 2001 beitrug. Bei den Präsidentschaftswahlen vom Oktober 2010 kandidierte sie zum ersten Mal für ein politisches Mandat. Sie war bisher auch nicht international bekannt. Dilma hat aber nicht nur eine revolutionäre Vergangenheit, sondern auch eine Karriere als Ministerin hinter sich. Sie hat sich einen Ruf als sachliche und methodische Fachfrau erworben. Vor diesem Hintergrund wird ihr außenpolitischer Stil vermutlich darin bestehen, auf die „politische Show“ zugunsten der „technokratischen Diskretion“ zu verzichten. Ihr Ansatz scheint weniger auf die Inszenierung von Politik als auf strategische Effektivität setzen.

Geprägt durch ihre Erfahrungen als Folteropfer der Militärdiktatur kündigte sie bereits während ihres Wahlkampfes an, die Menschenrechtspolitik ins Zentrum ihrer Außenpolitik stellen zu wollen. Die Aussagen Marco Aurélio Garcías vom April 2011 – „Brasilien pflegt keine Sympathie gegenüber Autokraten“ und „keine Affinität gegenüber dem Iran“¹ – stellen einen veränderten außenpolitischen Diskurs dar, für den die Präsidentin verantwortlich zeichnet. Daraus könnten sich Implikationen für die Beziehungen in Lateinamerika ergeben. Möglicherweise ist in diesem Kontext die Tatsache zu deuten, dass Dilma einen Besuch von Hugo Chávez im Rahmen seiner Südamerikareise vom März 2011 mit der Begründung ablehnte, zu dem Zeitpunkt sei sie im Ausland (Der Besuch hat inzwischen stattgefunden). Eindeutiger scheint jedoch ein anderer Fall: Nach einer langen Tradition der Enthaltung hat Brasilien im März 2011 im UN-Menschenrechtsrat für die Resolution gestimmt, wonach erstmals seit 2002 wieder ein Sonderberichterstatter für Iran eingesetzt werden soll.

„Ein Land, das zählt“

Mit dem nicht-demokratischen Staat China ist eher ein pragmatischer Umgang zu erwarten, wie ihr erster Besuch des asiatischen Landes im April 2011 nahe legte. Für Brasilien geht es dabei nicht nur um die Pflege guter Beziehungen mit dem Haupthandelspartner. Neben den politischen Divergenzen zwischen beiden Staaten sind es vor allem die zunehmenden handelspolitischen und wirtschaftlichen Asymmetrien zum Nachteil Brasiliens, welche der Regierung Sorgen bereiten. Konfliktträchtige Themen wie Menschenrechte, Reform des UN-Sicherheitsrates, Währungspolitik oder die Doha Runde der WTO wurden aber auf dem ersten bilateralen Treffen ausgeklammert. Hier wählt die Präsidentin eher eine



Marco Aurélio García,
außenpolitischer Berater im Präsidentsamt

Politik der kleinen Schritte, die sich zunächst eine verstärkte Koordinierung bei weniger kontroversen ökonomischen Themen vornimmt.

In den Beziehungen zu den USA sucht Dilma eine Annäherung, nachdem Tiefstand, den diese gegen Ende der Amtszeit Lulas erreichten. Vor diesem Hintergrund wird ihre Entscheidung für Patriota – 2007-2008 Botschafter in Washington – als Außenminister interpretiert. Die brasilianischen Erwartungen an den Besuch Obamas von März 2011 blieben jedoch unerfüllt. Den Anspruch des südamerikanischen Landes auf einen Ständigen Sitz im UN-Sicherheitsrat wusste der US-Präsident lediglich zu „schätzen“, während dieselbe Ambition Indiens im November 2010 seine ausdrückliche Unterstützung bekam.

Die „brasilianische Fixierung“ auf die Erlangung einer permanenten Mitgliedschaft im Rahmen einer Sicherheitsratsreform wird somit beibehalten. Denn unverändert bleibt in Brasilien die Einsicht, das Land habe im letzten Jahrzehnt an außenpolitischem Handlungsspielraum gewonnen, es verdiene daher zugleich größeres Mitspracherecht auf globaler Ebene. Selbst politische Akteure von Oppositionsparteien sowie Mitglieder ehemaliger Regierungen sind heute der Auffassung, „jetzt ist Brasilien ein Land, das zählt“²; es habe international noch nie so viel Einfluss gehabt wie heute. Diesen Status zu bewahren und den damit verbundenen Erwartungen im Lande zu entsprechen bei gleichzeitiger Pflege eines leiseren, konsistenteren und enger fokussierten außenpolitischen Ansatzes wird eine der Herausforderungen Dilmas Regierung sein. ■

¹ Interview mit Marco Aurélio García in O Estado de S. Paulo, 03.04.2011: „Claro que há mudanças na política externa“.

² So die Einschätzung des ehemaligen Außenministers in der Cardoso-Regierung, Luiz Felipe Lampreia, heute Direktor des Consejo de Asuntos Internacionales de la Federación de Industrias de Rio de Janeiro. Zitiert im Zeitungsartikel von Infolatam, vom 29.03.2011: „El gobierno de Brasil marcaría distancia con Venezuela y se acercaría a EE.UU.“