

## **SWP-Studie**

Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für Internationale  
Politik und Sicherheit

*Claudia Zilla*

# **Brasilianische Außenpolitik**

Nationale Tradition, Lulas Erbe und  
Dilmas Optionen

S 29  
November 2011  
Berlin

**Alle Rechte vorbehalten.**

Abdruck oder vergleichbare Verwendung von Arbeiten der Stiftung Wissenschaft und Politik ist auch in Auszügen nur mit vorheriger schriftlicher Genehmigung gestattet.

SWP-Studien unterliegen einem Begutachtungsverfahren durch Fachkolleginnen und -kollegen und durch die Institutsleitung (*peer review*). Sie geben ausschließlich die persönliche Auffassung der Autoren und Autorinnen wieder.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2011

**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](http://www.swp-berlin.org)  
[swp@swp-berlin.org](mailto:swp@swp-berlin.org)

ISSN 1611-6372

# Inhalt

|    |  |
|----|--|
| 5  | <b>Problemstellung und Schlussfolgerungen</b>                |
| 7  | <b>Außenpolitischer Kontext</b>                              |
| 9  | <b>Die Erosion der Monopolstellung des Außenministeriums</b> |
| 9  | Pluralisierung   |
| 10 | Präsidentialisierung   |
| 11 | Parteipolitisierung  |
| 13 | <b>Süd-Süd-Orientierung</b>                                  |
| 13 | Südamerika   |
| 16 | Afrika   |
| 19 | Naher und Mittlerer Osten                                    |
| 21 | <b>Nord-Süd-Konfliktlinie</b>                                |
| 21 | Anti-Status-quo- und Gerechtigkeitsdiskurs                   |
| 24 | Aufstrebende Mächte  |
| 27 | <b>Brasilien als Handelsmacht</b>                            |
| 27 | Handelstrends  |
| 28 | Handelspartner   |
| 31 | <b>Außenpolitische Tradition und Lulas Erbe</b>              |
| 31 | Das Ende des außenpolitischen Konsenses                      |
| 32 | Gewachsene Ansprüche eines Riesenstaats                      |
| 35 | <b>Dilmas Optionen</b>                                       |
| 38 | <b>Abkürzungen</b>   |

*Dr. Claudia Zilla ist wissenschaftliche Mitarbeiterin der  
SWP-Forschungsgruppe Amerika*

**Brasilianische Außenpolitik.  
Nationale Tradition, Lulas Erbe und Dilmás Optionen**

Die Außenpolitik Brasiliens galt traditionell als hochstabil, als eine »Política de Estado«, bei der inhaltliche Kontinuität stets dominiert gegenüber parteipolitisch oder personell bedingtem Wandel – ein für Lateinamerika untypisches Phänomen. Die milden Kurswechsel in der Geschichte der brasilianischen Außenbeziehungen waren eher darauf zurückzuführen, dass Außenpolitik vor allem als Mittel zur wirtschaftlichen Entwicklung im Innern gesehen wurde und somit von Schwankungen bei der Entwicklungsstrategie abhängig war. In diesem Sinne wurde Brasilien historisch als ein nach innen gekehrter lusitanischer Riese beschrieben, der – in einer ihm eher fremden hispanischen Umgebung – nur das eigene Wirtschaftswachstum im Auge hat, von einer Führungsrolle träumt und im besten Fall auf die Zukunft hoffen kann.

Mittlerweile ist diese Charakterisierung obsolet geworden. Bereits nach der Rückkehr zur Demokratie 1985 und dem Ende des Kalten Krieges machte sich ein zunehmendes Engagement Brasiliens in der regionalen und internationalen Politik bemerkbar. Vor allem unter der Regierung Fernando Henrique Cardoso (1995–2002) legte das Land ein gesteigertes Bewusstsein für internationale Beziehungen an den Tag – eine Entwicklung, die unter der nachfolgenden Präsidentschaft Luiz Inácio Lula da Silvas (2003–2010) ihren Höhepunkt erreichte. In den letzten Jahren hat Brasilien zahlreiche Initiativen im lateinamerikanischen und internationalen Kontext lanciert, Profil als Vermittler in nahen wie fernen Konflikten gewonnen, eine aktive Rolle in internationalen Organisationen und Governance-Clubs gespielt und an vielfältigen Debatten zur globalen Ordnungspolitik teilgenommen. Mit Fug und Recht lässt sich vom außenpolitischen Aufstieg Brasiliens sprechen. Diese Entwicklung findet Ausdruck in Bezeichnungen wie Regionalmacht, Führungsmacht, aufstrebende Macht bzw. »regional and global player«. Sie wird ebenso sichtbar in Akronymen wie IBSA, BRIC oder BASIC, die für überregionale Staatengruppen stehen, an denen Brasilien beteiligt ist.

Der Wandel ist das Ergebnis eines steten, mit ungewöhnlicher Energie vorangetriebenen Ausbaus des außenpolitischen Handelns. Heute lässt sich brasilianische Außenpolitik nicht mehr auf Außenhandels-

politik reduzieren. Sie ist umfassender, vielschichtiger und komplexer geworden. Sie wurde in thematischer, geographischer, institutioneller und instrumenteller Hinsicht diversifiziert, wobei sich auch die Gewichte und Prioritäten verschoben haben. Historisch betrachtet bedeutet dies einen ausgeprägten Stil- und Ansatzwandel. Als wichtigste Antriebskraft gilt dabei der ehemalige Präsident Lula, dessen diskursive Strategie vor allem darin bestand, den Bruch mit der (außen-)politischen Tradition des Landes zu betonen. Welches waren die außenpolitischen Trends seiner Regierung, und in welchen Handlungsrahmen waren sie eingebettet? Welche Handlungsoptionen eröffnen sich für die neue Präsidentin Dilma Rousseff – vor dem Hintergrund der außenpolitischen Tradition des Landes, von Lulas Erbe und ihren eigenen Präferenzen?

1. Unter den Merkmalen der Außenpolitik Lulas sind folgende hervorzuheben: (1) Die Erosion der Monopolstellung des Außenministeriums: Dafür verantwortlich waren Pluralisierung, Parteipolitisierung und Präsidentialisierung der Außenpolitik. (2) Die Süd-Süd-Orientierung: Diese gründete auf einer Intensivierung der Kooperation mit Entwicklungs- und Schwellenländern, und zwar mit Fokus auf Südamerika und Afrika sowie dem Nahen/Mittleren Osten. (3) Der Anti-Status-quo- und Gerechtigkeitsdiskurs: Dieser problematisierte die Verteilung materieller wie immaterieller Ressourcen auf globaler Ebene und aktivierte die vertikale Nord-Süd-Konfliktlinie. Politischen Niederschlag fand dieser Ansatz in selektiven Allianzen wie IBSA und BRICS, die Brasilien mit anderen aufstrebenden Mächten einging. (4) Die internationale Profilierung Brasiliens als Handelsmacht.

2. Das eigentliche Novum der »Ára Lula« bestand jedoch darin, dass der außenpolitische Konsens aufgekündigt wurde, der bisher für Brasilien charakteristisch gewesen war. In der diplomatischen, politischen und gesellschaftlichen Elite des Landes nahm der Grad an Einigkeit bei außenpolitischen Fragen ab. Als Grundlage der Außenpolitik bestehen blieb jedoch Brasiliens Nationalgefühl, das auf drei Hauptkomponenten ruht: nationale Einheit, Wertschätzung territorialer Größe und die Zukunftsvision von Prosperität. Die Regierung Lula suchte den internationalen Raum zu erobern, indem sie nationale Größe und sozio-ökonomische Erfolge für außenpolitische Zwecke nutzte. Im Innern des Landes hatte sich die Hoffnung auf Wohlstand nahezu erfüllt – dies nährte den Anspruch auf Anerkennung und Übernahme einer relevanteren Rolle auf globaler Ebene. Nationalismus, Gleichheit zwischen souveränen Staaten

und Pragmatismus waren zwar nach wie vor Leitprinzipien des außenpolitischen Handelns Brasiliens. Doch hatte sich das Land in der Vergangenheit bemüht, seine Selbständigkeit vor allem durch Distanzierung und Rückzug zu verteidigen, so folgte Lula nun einem offensiven Ansatz – Autonomie sollte durch außenpolitische Partizipation und Diversifikation verwirklicht werden.

3. Die Regierung von Dilma Rousseff, die Anfang 2011 die Präsidentschaft übernahm, ist zwar von personellen und parteipolitischen Kontinuitäten geprägt. Dennoch deuten eine Reihe von Faktoren darauf hin, dass sich der bisherige außenpolitische Hyperaktivismus künftig abschwächen wird. Zu erwarten sind eine thematische wie geographische Fokussierung und ein strategischerer Ansatz. Ohnehin setzt das Sparprogramm, das Dilma auf den Weg gebracht hat, einer aktiven und expansiven Außenpolitik klare ökonomische Schranken. Zugleich dürfte die Präsidentin auf globaler Ebene die »technokratische Diskretion« der »politischen Show« vorziehen. Dafür sprechen ihr politischer Stil, ihre Position innerhalb der Partei und ihre Stellung im internationalen Kontext. Zugleich gibt es Anzeichen, dass die von Lula beschworene Nord-Süd-Konfliktlinie unter Dilma an Bedeutung verlieren wird. Zweierlei weist in diese Richtung: erstens das von Dilma angekündigte Engagement in Menschenrechtsfragen, für das sie und ihre Regierung bereits konkrete Beispiele geliefert haben, und zweitens die angestrebte Annäherung an die USA. Angesichts dieser Faktoren könnten selektive Allianzen mit anderen »Emerging Powers« an Relevanz verlieren. Sollte daraus ein nachhaltiger außenpolitischer Trend erwachsen, wären dies aussichtsreiche Rahmenbedingungen für die Beziehungen Deutschlands und der EU zu dem südamerikanischen Staat.

## Außenpolitischer Kontext

Brasilianische Außenpolitik vollzog sich traditionell in einem günstigen Kontext, der nur wenige strukturelle Sach- und Machtzwänge kannte. So war etwa die interne und externe Souveränität des Landes in den vergangenen 140 Jahren nie ernsthaft gefährdet.<sup>1</sup> Weiter reduziert wurden handlungsbeschränkende Faktoren durch Entwicklungen während der letzten zwei Dekaden – wie das Ende des Kalten Krieges, das verminderte US-Engagement in Lateinamerika, den Legitimitätsverlust von »Modellen des Nordens« und den »Hunger Asiens« nach südamerikanischen Exportprodukten. So entstand für Brasilien ein Raum vermehrter Optionen, in dem außenpolitischer Wandel nicht nur möglich, sondern sogar begünstigt wurde.

Zu den stabilen Rahmenbedingungen der brasilianischen Außenpolitik zählt der glückliche Umstand, mit keinem anderen Land der Region und der Welt in ernsthaftem Konflikt zu stehen. So bekräftigte Nelson Jobim, Verteidigungsminister von 2007 bis August 2011: »Brasilien hat keine Feinde.«<sup>2</sup> Eine der wenigen unumstrittenen Leistungen des Mercosur, des 1991 begründeten Gemeinsamen Marktes des Südens (Mercado Común del Sur)<sup>3</sup> bestand eben darin, zur Bildung nachhaltigen Vertrauens zwischen den Nachbarn beigetragen zu haben. Argentinien und Brasilien stellen heute keine Bedrohung mehr füreinander dar.<sup>4</sup> Und mehr noch: Argentinien erfuhr einen außenpolitischen Niedergang, der aus brasilianischer Sicht bedeutete, dass ein (mittlerweile freundlich gesinnter) Mitbewerber die regionale Bühne verließ. Grenzkonflikte mit seinen Nachbarn konnte Brasilien schon zu Beginn des 20. Jahrhunderts friedlich beilegen.

Ebenso wenig wird die territoriale Integrität des Landes, trotz seiner immensen Fläche, von innen herausgefordert.<sup>5</sup> Aber auch jenseits des südamerikanischen Raumes gibt es keine gewaltsame Auseinandersetzung, von der Brasilien direkt betroffen wäre. Damit entfallen gewisse Zwänge für die Außenpolitik.<sup>6</sup> Brasilien versteht sich seit geraumer Zeit als »geopolitisch zufriedenes Land«.<sup>7</sup>

Abgesehen von dem sicherheitspolitischen Umstand, dass Lateinamerika lange Zeit wichtige Einflusszone der USA war, sah Brasilien die Risiken und Schranken für sein außenpolitisches Handeln stets eher in wirtschaftlichen Faktoren. Externe Verwundbarkeit wurde also in erster Linie ökonomisch begriffen – so gewann die brasilianische Außenpolitik eine starke entwicklungspolitische Komponente (»desenvolvimento«).<sup>8</sup> Auf sicherheits- wie auf entwicklungspolitischen Feld kam es in jüngerer Vergangenheit aber zu entscheidenden Veränderungen, die Brasiliens strukturellen Handlungskontext erweitert haben. Nach 1989 wandelten sich die Strategien und Interessen der USA in Lateinamerika grundlegend. Nach dem 11. September 2001 und im Zuge des Afghanistan- und des Irak-Krieges (ab 2001 bzw. 2003) ging Washingtons Engagement in der Region dann stark zurück. Bis heute blieb es auf einem vergleichsweise niedrigen Niveau.<sup>9</sup> Eine Ausnahme bildet dabei lediglich die Bekämpfung der Drogenkriminalität in Lateinamerika, bei der die US-Militärhilfe für Kolumbien eine zentrale Rolle spielt. Ansonsten richten die Vereinigten Staaten ihre außen- und verteidigungspolitischen Prioritäten und entsprechende Ressourcen seit dem neuen Jahrtausend nicht mehr auf die süd-

1 Am 1. März 2010 feierte Brasilien eine 140-jährige Phase ununterbrochenen Friedens mit seinen Nachbarländern seit dem Ende des Tripel-Allianz-Krieges.

2 Interview mit Nelson Jobim: »Una buena defensa es tener la capacidad de decir que no« [Eine gute Verteidigung besteht darin, die Fähigkeit zu haben, nein zu sagen], in: *El País*, 28.10.2009.

3 Mitglieder des Mercosur sind Argentinien, Brasilien, Paraguay und Uruguay. Venezuela hat seinen Beitritt 2006 unterzeichnet; für die formelle Aufnahme des Landes fehlt nur noch die Zustimmung durch den paraguayischen Kongress.

4 Peter Birle, »Argentinien und Brasilien zwischen Rivalität und Partnerschaft«, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, (2010) 12, S. 3–8.

5 Brasiliens Staatsgebiet umfasst rund 8,5 Millionen Quadratkilometer und grenzt über eine Länge von 15 621 Kilometer (ohne Atlantikküste) an zehn Staaten.

6 Peter Hakim, »Brasil: Decisiones de una nueva potencia« [Brasilien: Entscheidungen einer neuen Macht], in: *Política Exterior*, (September/Oktober 2010), S. 86–99.

7 Marina Regina Soares de Lima/Mônica Hirst, »Brazil as an Intermediate State and Regional Power: Action, Choice and Responsibilities«, in: *International Affairs*, 82 (2006) 1, S. 21–40.

8 Ebd., S. 22.

9 Der Machtwechsel vom Republikaner George W. Bush zum Demokraten Barack Obama brachte keinen signifikanten Wandel in der US-Lateinamerikapolitik.

liche Nachbarschaft. Diese »Auflockerung« der internationalen und regionalen Arena bot Brasilien den nötigen Raum für eine dynamisch-gestaltende Außenpolitik oder, in den Worten des ehemaligen Außenministers und gegenwärtigen Verteidigungsministers Celso Amorim, für eine »política externa ativa e ativa« (selbstbewusste/aufrichtige und aktive Außenpolitik).<sup>10</sup>

Ein weiterer Faktor, der den Handlungsspielraum südamerikanischer Regierungen vergrößerte – vor allem den Brasiliens –, war handelspolitischer Natur. Die Nachfrage nach den wichtigsten Exportprodukten Südamerikas (überwiegend Rohstoffen) nahm zu, was die Volkswirtschaften der Region stärkte. Den Motor dieses Commodity-Booms<sup>11</sup> bildeten asiatische Länder, allen voran China. Entscheidend war somit nicht nur, dass Ausfuhrvolumen und Exportpreise von Rohstoffen sich erhöhten. Mit dem Aufstieg eines alternativen Abnehmers neben den USA und der Europäischen Union diversifizierten sich auch die Absatzmärkte. Festzuhalten bleibt: Die internationale Konjunktur der letzten acht Jahre – politisch wie ökonomisch – war für Brasilien extrem vorteilhaft.<sup>12</sup> Selbst gegenüber den Effekten der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise zeigte sich das Land widerstandsfähig.<sup>13</sup> Nachdem das Wirtschaftswachstum von 5,1 Prozent im Jahr 2008 auf knapp -0,2 Prozent 2009 gefallen war, wird für das Jahr 2010 eine Rate von 7,5 Prozent vorausgesagt.<sup>14</sup>

Dieser regionale und internationale Handlungsrahmen ermöglichte einen Wandel in Brasiliens Außenpolitik, bei dem vier eng miteinander verknüpfte Dimensionen hervorzuheben sind: (1) die Erosion der Monopolstellung des Außenministeriums in außenpolitischen Fragen, (2) eine Süd-Süd-Orientierung, (3) ein außenpolitischer Gerechtigkeits- und Anti-Status-quo-Diskurs und (4) die internationale Profilierung des Landes als Handelsmacht.

**10** Celso Amorim war Außenminister von 2003 bis 2011 und – in der Regierung von Itamar Franco – 1993 bis 1995. Von Juni bis September 1993 fungierte er als Generalsekretär des Außenministeriums. Zudem war er Professor für Theorie der Internationalen Beziehungen an der Universidade de Brasília. Im August 2011 löste er Nelson Jobim als Verteidigungsminister ab.

**11** Als »commodities« werden Rohstoffe oder Waren bezeichnet, die an einer Börse gehandelt werden. Hierzu zählen nichtmetallische Rohstoffe wie Kakao, Zucker und Getreide sowie metallische Rohstoffe.

**12** Andrew Hurrell, »Brazil: What Kind of Rising State in What Kind of Institutional Order?«, in: Alan S. Alexandroff/Andrew F. Cooper (Hg.), *Rising States, Rising Institutions. Challenges for Global Governance*, Baltimore 2010, S. 128–150 (137).

**13** Caroline Silva-Garbade/Claudia Zilla, »Brasilien: Jazz auf hohem Niveau«, in: Hanns Günther Hilpert/Stormy-Annika Mildner (Hg.), *Globale Ordnungspolitik am Scheideweg. Eine Analyse der aktuellen Finanzkrise*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Februar 2009 (SWP-Studie 4/09), S. 42–46.

**14** Daten von IWF, *World Economic Outlook Database*, Oktober 2010, <[www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2010/02/weodata/weoselsr.aspx?c=223&t=1](http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2010/02/weodata/weoselsr.aspx?c=223&t=1)> (Zugriff am 19.9.2011).



## Die Erosion der Monopolstellung des Außenministeriums

Für die ausgeprägte Beständigkeit von Brasiliens Außenpolitik zeichnete in der Vergangenheit vor allem das Itamaraty verantwortlich, das wegen seiner Professionalität international angesehene Außenministerium des Landes. Es besaß seit jeher ein hohes Maß an bürokratischer Autonomie und war entsprechend abgeschirmt von parteipolitischen oder zivilgesellschaftlichen Einflüssen.<sup>15</sup> Außerhalb des Itamaraty fehlte es weitgehend an außenpolitischer Expertise, zumal Fragen auswärtiger Angelegenheiten in Wahlkämpfen kaum eine Rolle spielten – dies sicherte dem Ministerium faktisch die Hegemonie im Politikfeld. Der breite außenpolitische Konsens in Brasiliens Elite nährte zudem den Eindruck, die technokratische Logik sei undurchlässig gegenüber parteipolitischen Präferenzen. Während der letzten Jahre jedoch geriet die Monopolstellung des Itamaraty bei Formulierung und Implementierung der Außenpolitik zunehmend unter Druck. Diese Entwicklung wird meist unter den Begriff »Präsidentialisierung der Außenpolitik« gefasst.<sup>16</sup> Allerdings gehören dazu noch zwei weitere Trends, nämlich die Pluralisierung und die Parteipolitisierung des Politikbereichs.

### Pluralisierung

Am außenpolitischen Policy-making nehmen heute zahlreiche Institutionen, Agenturen und Akteure teil – eine Tendenz, die in den meisten Industriestaaten seit längerem zu beobachten ist. Horizontal besteht die Pluralisierung darin, dass einzelne Bereiche des Außenministeriums ausgebaut, ausdifferenziert (im Sinne einer internen Diversifizierung) sowie teilweise an andere Ressorts ausgelagert werden. Wichtige

Antriebskraft dieser Entwicklung ist die Globalisierung, die durch Spezialisierungsdruck dafür sorgt, dass die Einheitlichkeit der staatlichen Entscheidungsgewalt aufgebrochen wird.

Im Falle Brasiliens kam es ab 2003 zu einer internen Fragmentierung des Außenministeriums, das heißt die Zahl der Untereinheiten im Itamaraty nahm zu. Dies geschah als Reaktion auf neue regionale und globale Herausforderungen und auf die wachsende Verantwortung des Landes in internationalen Organisationen. Neue außenpolitische Themen waren zu bearbeiten, neue Sachgebiete bildeten sich heraus – administrative Umstrukturierungen waren die Folge.<sup>17</sup> Im Jahr 2006 etwa entstanden das Department of Environment and Special Affairs und die dort angesiedelte Division of Environmental Policy and Sustainable Development (DPAD). Immer wichtiger und zugleich komplexer wurden »gemischte Politikfelder«. Sie zwingen dazu, Abläufe zwischen einst eigenständig agierenden Ressorts zu koordinieren und Ministerien zu internationalisieren, die ursprünglich nur innenpolitische Funktionen ausübten. Dadurch wird die Gründung interministerieller Agenturen vorangetrieben.<sup>18</sup>

Zudem hat sich die Außenpolitik vertikal gegenüber nichtstaatlichen Akteuren geöffnet.<sup>19</sup> Neben der diplomatischen Elite beteiligen sich nun auch andere Akteure an Debatten und am Willensbildungsprozess. Dies ist in erster Linie das Ergebnis einer Reihe von Initiativen, die den Dialog mit der Zivilgesellschaft zu außenpolitischen Fragen gezielt gefördert haben.<sup>20</sup> In

<sup>15</sup> Andrés Rivarola Puntigliano, »Going Global: An Organizational Study of Brazilian Foreign Policy. Tornando-se Global: Um estudo organizacional da política externa brasileira«, in: *Revista Brasileira de Política Internacional*, 51 (2008) 1, S. 28–52 (30).

<sup>16</sup> Jeffrey W. Cason/Timothy J. Power, »Presidentialization, Pluralization, and the Rollback of Itamaraty: Explaining Change in Brazilian Foreign Policy Making in the Cardoso-Lula Era«, in: *International Political Science Review*, 30 (2009) 2, S. 117–140.

<sup>17</sup> Rivarola Puntigliano, »Going Global: An Organizational Study of Brazilian Foreign Policy« [wie Fn. 15].

<sup>18</sup> Ein Beispiel dafür ist die CAMEX (Câmara de Comércio Exterior), die von Präsident Cardoso mittels Dekret geschaffene und dem Regierungsrat (Conselho de Governo) unterstellte Außenhandelskammer. Zu CAMEX wechselten wichtige Zuständigkeiten des Generaluntersekretariats für Kooperation und Handelsförderung (SGEC) des Außenministeriums.

<sup>19</sup> Diego Santos Vieira de Jesus, »Alternative Analytical Axes of Brazilian Foreign Policy«, in: *International Political Sociology*, (2010) 4, S. 419–435 (428).

<sup>20</sup> Claudia Zilla, »Brasilien: Eine Regionalmacht mit globalen Ansprüchen«, in: Jörg Husar/Günther Maihold/Stefan Mair (Hg.), *Neue Führungsmächte: Partner deutscher Außenpolitik?*, Baden-Baden 2009 (Internationale Politik und Sicherheit,

diesem Kontext ist etwa der Unternehmerrät zu erwähnen, der vom damaligen Außenminister Cardoso im institutionellen Rahmen seines Ministeriums eingerichtet wurde und als Konsultations- und Beratungsgremium fungiert.<sup>21</sup>

Diese horizontale und vertikale Pluralisierung setzt das Außenministerium als Steuerungsinanz unter Druck. Kehrseite der Entwicklung ist, dass die Rolle des Präsidenten aufgewertet wurde. Er übt nun oberhalb des Ressorts außenpolitische Orientierungs- und Initiativfunktionen aus. Von Lula wurde diese Präsidentialisierung der Außenpolitik massiv vorangetrieben.

## Präsidentialisierung

Das Konzept der Präsidentialisierung von Außenpolitik verweist auf den Prozess zunehmender direkter Beteiligung des Präsidenten an diplomatischen Diskussionen und Aktivitäten. Im Falle der brasilianischen Exekutive verschieben sich damit die Gewichte vom Außenministerium hin zum Präsidentsamt. Diese Tendenz manifestiert sich zunächst rein quantitativ in der Zahl von Auslandsreisen des Präsidenten, die bereits unter Cardoso, vor allem aber unter Lula Rekordwerte erreichte.<sup>22</sup> Zugleich mischten sich die zwei letzten Präsidenten wesentlich stärker als ihre Vorgänger in technisch-operative Verhandlungen ein. Dies war zwar auch darauf zurückzuführen, dass Cardoso und Lula häufiger zu Gipfeltreffen eingeladen wurden. Die »Vergipfelung« internationaler Politik allein erklärt jedoch nicht das ausgeprägte persönliche Engagement der beiden Staatsoberhäupter, vor allem nicht im Falle Lulas. Es handelte sich vielmehr um eine Entwicklung, die von Brasiliens Führung beabsichtigt wurde. Cardoso und Lula waren indes nicht nur fröhliche »frequent travelers«, sondern häufig selbst Gastgeber für ausländische Besucher. Unter anderem intensivierten sie ihre internationalen Kontakte, indem sie Gipfeltreffen im eigenen Land organisierten. Es war Cardoso, der damit begann,

Bd. 69), S. 49–67.

<sup>21</sup> Celso Amorim, »South American Integration«, in: *Diplomacy, Strategy & Politics*, (Oktober/Dezember 2009) 10, S. 5–25 (10).

<sup>22</sup> Paulo Roberto de Almeida, »Uma nova arquitetura diplomática? Interpretações divergentes sobre a política externa do governo Lula (2003–2006)« [Eine neue diplomatische Architektur? Unterschiedliche Interpretationen zur Außenpolitik der Regierung Lula (2003–2006)], in: *Revista Brasileira de Política Internacional*, 49 (2006) 1, S. 95–116 (100).

Brasilien von der Peripherie ins Zentrum des internationalen Geschehens zu rücken. Sein Nachfolger verstärkte diesen Trend, der dadurch seine symbolische Krönung erfuhr, dass sowohl die Fußball-Weltmeisterschaft 2014 als auch die Olympischen Spiele 2016 an Brasilien vergeben wurden – also die zwei weltweit größten und kommerziell bedeutendsten Sportereignisse. So wird das südamerikanische Land zum internationalen Veranstaltungsort und schließlich zur globalen Marke.<sup>23</sup>

Ein weiterer Indikator für eine verstärkte präsidentielle Diplomatie besteht in der persönlichen Teilnahme des Präsidenten an internationalen Verhandlungen. Bis vor 16 Jahren waren es überwiegend der brasilianische Außenminister oder andere hohe Repräsentanten des Itamaraty bzw. der betreffenden Botschaften, die ihr Land bei solchen Verhandlungsrunden vertraten. Um diese diplomatische Rolle nun persönlich auszuüben, verfügten Cardoso und Lula über besondere – wenn auch unterschiedliche – Ressourcen. Cardoso konnte auf die außenpolitische Erfahrung, das Ressortwissen und die internationalen Kontakte zurückgreifen, die er als Außenminister (Oktober 1992 bis Mai 1993) in der Regierung Itamar Francos (1992–1994) erworben hatte.<sup>24</sup> Lula wiederum war als langjähriger Gewerkschaftsführer in der Metallindustrie bestens auf komplexe Verhandlungsprozesse vorbereitet.

Insgesamt trägt die präsidentielle Diplomatie dazu bei, dass das Itamaraty-Monopol über außenpolitische Angelegenheiten und damit die Ressortlogik in diesem Politikfeld mehr und mehr erodieren. Präsidenten sind Wahlen unterworfen, sie haben also eine kurzfristigere Zeitplanung und eine größere Öffentlichkeit zu berücksichtigen als das Außenministerium. Daher fließen parteipolitische Gesichtspunkte stärker in das außenpolitische Handeln ein. Diese Entwicklung steht in engem Zusammenhang mit der Stellung beider Politiker in der eigenen Partei. Cardoso und Lula waren jeweils Mitbegründer der beiden einflussreichsten Parteien des redemokratisierten Brasiliens – Cardoso der PSDB (Partido da Social Democracia Brasileira), und Lula der PT (Partido dos Trabalhadores).<sup>25</sup> Und beiden gelang es, eine Wiederwahl im Präsidenten-

<sup>23</sup> Peter Hakim, »Rising Brazil: The Choices of a New Global Power«, in: *Política Externa*, 1.7.2010, <[www.thedialogue.org/page.cfm?pageID=32&pubID=2273](http://www.thedialogue.org/page.cfm?pageID=32&pubID=2273)> (Zugriff am 19.9.2011).

<sup>24</sup> Hurrell, »Brazil: What Kind of Rising State« [wie Fn. 12], S. 142.

<sup>25</sup> Cason/Power, »Presidentialization, Pluralization, and the Rollback of Itamaraty« [wie Fn. 16], S. 126.

amt und somit eine insgesamt achtjährige Regierungszeit zu erreichen.<sup>26</sup> Dies belegte die Beliebtheit der Politiker im eigenen Land. Lula verließ sein Amt sogar mit einer Zustimmungsrate von 80 Prozent. Seine Popularität reichte jedoch weit über die nationalen Grenzen hinaus. Im *Latinobarómetro* 2009 rangierte Lula auf der Beliebtheitskala von Staats- und Regierungschefs in Amerika und Spanien hinter Barack Obama auf dem zweiten Platz.<sup>27</sup>

## Parteipolitisierung

Für die Parteipolitisierung der Außenpolitik unter Lula wird von vielen Autoren ein Erklärungsansatz bemüht, der im Freudschen Sinne als »Policy-Sublimierung« bezeichnet werden könnte.<sup>28</sup> Es handelt sich demnach um eine Umlenkung von Parteipräferenzen, die sich ursprünglich auf einen Kernbereich der nationalen Politik – die Finanz- und Wirtschaftspolitik – bezogen, auf ein anderes, bis dahin weniger zentrales Politikfeld. Lula betrieb eine relativ orthodoxe Wirtschaftspolitik,<sup>29</sup> die weniger dem PT-Programm als vielmehr den Leitlinien der Cardoso-Regierung folgte. Seine Außenpolitik aber entsprach ganz dem Selbstverständnis und dem Diskurs der PT. Er favorisierte eine Süd-Süd-Orientierung, die ein verstärktes Engagement in Südamerika einschloss. Leiten ließ er sich hierbei von einem Gerechtigkeitsdiskurs, der die sozio-ökonomische und machtpolitische Asymmetrie auf globaler Ebene anprangerte. Zu seinem Kurs gehörte auch die Pflege »solidarischer Beziehungen« mit Regierungen des linken politischen Lagers, vor allem in Lateinamerika.<sup>30</sup>

<sup>26</sup> Die brasilianische Verfassung lässt nur eine unmittelbare Wiederwahl zu.

<sup>27</sup> Corporación Latinobarómetro, *Informe 2009* [Bericht 2009], November 2009, Santiago de Chile, <[www.oas.org/en/ser/dia/outreach/docs/INFORME\\_LATINOBAROMETRO\\_2009%5B1%5D.pdf](http://www.oas.org/en/ser/dia/outreach/docs/INFORME_LATINOBAROMETRO_2009%5B1%5D.pdf)> (Zugriff am 19.9.2011).

<sup>28</sup> Beispielsweise: Hurrell, »Brazil: What Kind of Rising State« [wie Fn. 12], S. 137; Celso Lafer, *A identidade internacional do brasil e a política externa brasileira. Passado, presente e futuro* [Die internationale Identität Brasiliens und die brasilianische Außenpolitik. Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft], São Paulo 2009, S. 141.

<sup>29</sup> Bei einer orthodoxen Wirtschaftspolitik sind Geld- und Fiskalpolitik auf den Erhalt makro-ökonomischer Stabilität ausgerichtet.

<sup>30</sup> Vom »genuinen« außenpolitischen Ansatz der PT entfernte sich Lula dort, wo ökonomische Fragen tangiert waren. Er bemühte sich, Brasilien in einen Gestalter der Globalisierung zu verwandeln – während sich die Partei traditionell

Mit dieser außenpolitischen Ausrichtung gewährte Lula seiner Partei eine ideologische Policy-Kompensation für seine »PT-fremde« Wirtschaftspolitik; zugleich konnte er sich so deutlich von seinem Vorgänger Cardoso absetzen. Dem Präsidenten ging es durchaus auch darum, eigene Vorstellungen zu verwirklichen und politisches Profil zu gewinnen. Abgesehen von Lulas persönlichen bzw. psychologischen Beweggründen ist jedoch festzuhalten, dass die PT traditionell über ein ausgereiftes außen- und regionalpolitisches Programm, ein aktives Sekretariat für Internationale Beziehungen sowie Kontakte zu sozialen Bewegungen jenseits der Staatsgrenzen verfügte.<sup>31</sup> Die beschriebene »Policy-Umkehrung« erklärt unter anderem den ironisch anmutenden Umstand, dass Lula das World Economic Forum in Davos mit derselben Selbstverständlichkeit besuchte wie die entsprechende Gegenveranstaltung, das Weltsozialforum – als Liebling der Wirtschaftselite und als Hoffnungsträger der sozialen Bewegungen gleichermaßen.

Unter Lula gab es, der brasilianischen Tradition entsprechend, keinen einzigen Botschafter aus der Politik – selbst der Außenminister, Celso Amorim, war Karrierediplomat.<sup>32</sup> Das technokratische Profil des Ressorts wurde allerdings abgeschwächt, als Amorim im September 2009 der PT beitrug.<sup>33</sup> Einen ähnlichen Effekt hatte das Wirken von Botschafter Samuel Pinheiro Guimarães, dem bis Oktober 2009 amtierenden Generalsekretär für Außenbeziehungen, also dem zweiten Mann im Itamaraty.<sup>34</sup> Zwar war diese Position

durch staatszentristischen Nationalismus, Anti-Hegemonismus und Misstrauen gegenüber ausländischem Kapital, Freihandel und globalen Märkten auszeichnet, siehe Roberto de Almeida, »Uma nova arquitetura diplomática?« [wie Fn. 22], S. 101.

<sup>31</sup> Ebd., S. 98.

<sup>32</sup> Der Auswärtige Dienst Brasiliens genießt das im lateinamerikanischen Kontext unübliche Privileg, ein Monopol über die Postenvergabe in seinem Kompetenzbereich zu besitzen. Dies begünstigt personelle Beständigkeit und homogene Sozialisation, was wiederum der inhaltlichen Kontinuität zugutekommt, Rivarola Puntigliano, »Going Global: An Organizational Study of Brazilian Foreign Policy« [wie Fn. 15], S. 31.

<sup>33</sup> Dies geschah kurz vor Ablauf der Frist, die einzuhalten war, um Kandidatenlisten für die Oktober-Wahlen vorzustellen. Auch wenn Amorim an diesen schließlich nicht teilnahm, hatte er in Interviews die Möglichkeit einer PT-Kandidatur zunächst nicht ausgeschlossen.

<sup>34</sup> Nachfolger von Guimarães wurde Antonio de Aguiar Patriota, bis dahin brasilianischer Botschafter in Washington. Anfang 2011 übernahm Patriota das Amt des Außenministers in der Regierung von Dilma Rousseff.

schon zuvor von großer Bedeutung für die Formulierung und Umsetzung der Außenpolitik gewesen, doch wurde dieser Einfluss eher verwaltungsintern wirksam. Pinheiro Guimarães' Amtsführung dagegen war viel stärker nach außen gerichtet. Mit einer ausgeprägten Präsenz in Medien und Fachzeitschriften – etwa durch Meinungsbeiträge, die inhaltlich oft über auswärtige Themen hinausgingen – nährte er seinen Ruf als außenpolitischer »Ideologe« der Regierung.

Das politische Gewicht der beiden Spitzendiplomaten wurde indes nicht nur durch Lulas außenpolitischen Aktivismus relativiert. Neben dem Außenminister, dem Generalsekretär für Außenbeziehungen und dem Präsidenten erlangte eine vierte Figur beträchtlichen Einfluss und große Prominenz: Lulas außenpolitischer Berater im Präsidialamt, Marco Aurelio García. Die Funktion des Präsidentenberaters, die bei früheren Regierungen von Diplomaten wahrgenommen worden war, bestand ursprünglich in einer »direkten und diskreten« Unterstützung des Präsidenten, in der Rolle eines »note-taker« oder »introdutor diplomático«.<sup>35</sup> Unter Lula aber veränderte sich das Amtsprofil grundlegend. Mit García übernahm ein langjähriger PT-Sekretär für Außenbeziehungen den Posten. Fortan betrieb er durch häufige öffentliche Auftritte im In- und Ausland auch eine Art PR-Kampagne für die Regierung. Bisweilen war in den Medien von einer Arbeitsteilung die Rede – der Außenminister sei für die internationalen, der Präsidentenberater für die regionalen Fragen zuständig. Diese zweigleisige, also präsidentielle und ressortspezifische, zugleich aber auch »parteipolitisierte« Außenpolitik wurde betrieben, ohne dass es dabei zu größeren institutionellen und personellen Konflikten kam. Zurückzuführen war dies auf Lulas Integrationsleistung<sup>36</sup> und auf das verbindende parteipolitische Element innerhalb der »ausenpolitischen Quadriga« aus Lula, García, Amorim und Pinheiro Guimarães.

35 Roberto de Almeida, »Uma nova »arquitetura« diplomática?« [wie Fn. 22], S. 98.

36 Günther Maihold, *Too Big a World? Lula, Brazil and the Middle East*, Madrid, Real Instituto Elcano, 17.5.2010 (ARI, 62/2010), <[www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano\\_eng/Content?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_in/zonas\\_in/latin+america/ari62-2010](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_eng/Content?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_in/zonas_in/latin+america/ari62-2010)> (Zugriff am 19.9.2011).

## Süd-Süd-Orientierung

Brasilien hat sich in den letzten acht Jahren verstärkt den Staaten und Regionen des Südens zugewandt. Ablesen lässt sich dies bereits an der Häufigkeit, mit der Lula im Rahmen seiner Reisediplomatie entsprechende Ziele ansteuerte. Brasilien bemühte sich, seine Rolle als Regionalmacht in Südamerika zu konsolidieren, die eigene Präsenz in Afrika auszubauen und die Beziehungen mit der arabischen Welt zu intensivieren.

### Südamerika

Traditionell verstand sich Brasilien nicht als *lateinamerikanisches Land*, sondern lediglich als ein *Land in Lateinamerika*.<sup>37</sup> Erst ein Prozess zunehmender Akzeptanz des eigenen »geographischen Schicksals« machte es möglich, dass in den 1990er Jahren der Mercosur geschaffen wurde. Ab 2003 mündete diese Entwicklung in eine zielgerichtete Politik, die sich auf die Konstruktion einer südamerikanischen Identität stützte. Unter der Lula-Regierung bewegte sich das Land geopolitisch weg von einer (vagen) lateinamerikanischen hin zu einer (deutlicher definierten) südamerikanischen Identität.<sup>38</sup> Außenminister Celso Amorim begründete 2010 wie folgt, warum der Begriff »Südamerika« gegenüber »Lateinamerika« zu bevorzugen sei: Südamerika bilde eine eigene geopolitische Entität; die Entwicklungen hier unterschieden sich von dem, was in Mexiko, Zentralamerika oder der Karibik geschehe. Gerade in dieser Region sei ein besonders hohes Maß an Selbstbewusstsein und Selbstbehauptung zu beobachten. Südamerika sei niemandes Hinterhof, so Amorim. China habe hier die USA und die EU auf die Plätze des zweit- bzw. drittichtigsten Handelspartners verdrängt.<sup>39</sup>

37 Hurrell, »Brazil: What Kind of Rising State« [wie Fn. 12], S. 142.

38 Wolf Grabendorff, »Brasiliens Aufstieg: Möglichkeiten und Grenzen regionaler und globaler Politik«, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, (2010) 12, S. 16–22 (18).

39 »I use the term ›South America‹ here, rather than ›Latin America‹ because despite the obvious historical affinities that bring together the whole of Latin America and Caribbean countries, South America constitutes a distinct geopolitical entity. It is very different from what happens in Central

Diese Argumente machen deutlich, auf welche Staaten und Regionen sich Brasilien heute bezieht, um seine regionale Identität zu bestimmen. Die Grenze verläuft erstens zwischen Kolumbien und Panama – Zentralamerika und Mexiko (sowie die Karibik) werden also vom »eigentlichen« Gravitationsfeld Brasiliens sozusagen wegdefiniert. Damit verbunden ist die zweite Dimension dieser Identität, nämlich das Verhältnis zu den USA. In der Geschichte der interamerikanischen Beziehungen hat Washingtons Einfluss vor allem in Südamerika mittlerweile einen Tiefpunkt erreicht. Drittens verschaffte der wirtschaftliche Aufstieg Chinas den südamerikanischen Ländern eine »Geschäftsalternative« und somit mehr Handlungsspielraum im Rahmen ihrer Beziehungen zu den USA und zur EU. China ist zu einem der wichtigsten Handelspartner Südamerikas avanciert; zugleich wächst seine Bedeutung als Quelle ausländischer Direktinvestitionen in der Region. Dies bildet eine materielle Grundlage für Brasiliens gestiegenes Selbstbewusstsein, das Lula wie folgt artikuliert: »Unsere Kritiker sind diejenigen, die glauben, dass wir morgens beim Aufstehen die USA um Erlaubnis bitten müssen, um zu niesen, und Europa, um zu husten.«<sup>40</sup>

Ausdruck südamerikanischer Identität war die für brasilianische Spitzenpolitiker unübliche Häufigkeit, mit der Präsident Lula und sein Außenminister Amorim die Länder des Subkontinents bereisten.<sup>41</sup> Auf

America and Mexico and, to some extent, the Caribbean«, Celso Amorim, *Second Plenary Session: Security Systems and Institutions: Regional Perspectives. The 8th IISS Global Strategic Review: Global Security Governance and the Emerging Distribution of Power*, 11.9.2010, S. 2.

40 Lula in seiner letzten Pressekonferenz als brasilianischer Präsident, zitiert in *La Nación*, 28.12.2010, S. 2 (Übersetzung aus dem Spanischen durch die Autorin).

41 Auf diese Entwicklung wies Amorim hin – der neue außenpolitische Ansatz wird durch seine Aussage besonders augenfällig, da er sowohl unter Itamar Franco als auch unter Lula als Außenminister diente: »I had served as Minister of External Relations under Itamar Franco's Government, although for only one year and a half, and I never visited Peru, Ecuador, Guayana, or Suriname during that time. Under President Lula's Government, I have been six times to Peru, three or four times to Ecuador, and many times to Colombia – a significant change in dynamics«, Amorim, »South American Integration« [wie Fn. 21], S. 15.

formaler Ebene unterstrich es Brasiliens geopolitische Hinwendung zur Subregion, als 2008 die Unión Suramericana de Naciones (UNASUR, Union Südamerikanischer Nationen) gegründet wurde.<sup>42</sup> Im Vokabular der südamerikanischen Politikerinnen und Politiker stellt die UNASUR ein politisches und wirtschaftliches Integrationsprojekt dar. Die Union entwickelt sich jedoch weniger zu einem integrierten Wirtschaftsraum; sie bildet eher einen institutionalisierten Handlungsrahmen für Politik-Koordinierung niedriger Intensität und für konjunkturelles Konfliktmanagement. Aus Brasiliens Sicht trägt die UNASUR vor allem zum eigenen politisch-strategischen Gewicht und zur eigenen Positionierung in der Region bei. Auch im Hinblick auf Brasiliens außenpolitische Projektion gewinnt Südamerika an Relevanz gegenüber der Kernregion Cono Sur (dem unterhalb des südlichen Wendekreises gelegenen Teil des Subkontinents). Dies machte Amorim Vergleich zwischen UNASUR und Mercosur deutlich: «In außenpolitischer Perspektive glaube ich, dass Südamerika genauso viel, wenn nicht mehr Gewicht als der Mercosur hat, denn die Probleme, mit denen sich die Region konfrontiert sieht, überschreiten die Grenzen des Mercosur.»<sup>43</sup>

Die UNASUR verleiht dem südamerikanischen Subkontinent also Entitätscharakter.<sup>44</sup> Zugleich aber erweitert sie Brasiliens Aktionsradius jenseits des Cono Sur und markiert eine Sphäre, von der die USA institutionell und machtpolitisch möglichst auszuschließen sind. So wandte sich Brasilien entschieden gegen jegliche Beteiligung Washingtons am Consejo de Defensa Suramericano (CDS), dem Südamerikanischen Verteidigungsrat der UNASUR, der 2008 auf Lulas Initiative geschaffen wurde.<sup>45</sup> Entsprechend ablehnend reagierten Lula und mit ihm die meisten

42 Grabendorff, »Brasiliens Aufstieg« [wie Fn. 38], S. 18.

43 Im Original: »From the standpoint of external, international policy, I believe South America has as much, if not greater weight, as Mercosur, as the great issues faced by the region in general transcend Mercosur boundaries«, Amorim, »South American Integration« [wie Fn. 21], S. 21.

44 Ebd., S. 17.

45 Der CDS sollte nach Aussagen der Lula-Regierung keinesfalls zu einer »Sato«, also einer Nato des Südens werden, in deren Rahmen US-Interessen vertreten und gemeinsame militärische Operationen durchgeführt würden. Der CDS soll eher als Plattform zur verteidigungspolitischen Koordinierung dienen, ohne die Prinzipien von nationaler Souveränität und Nicht-Intervention anzutasten, Günther Maihold/Claudia Zilla, *Geteilte Sicherheit in Lateinamerika. Neue subregionale Initiativen und das Engagement der USA*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Mai 2008 (SWP-Aktuell 36/08).

Präsidenten der UNASUR-Länder, als die kolumbianische Regierung von Álvaro Uribe im August 2009 beschloss, den USA die Nutzung von sieben Militärbasen zu gestatten.<sup>46</sup> Ohne ein alternatives, regionales Lösungskonzept für den bewaffneten Konflikt in Kolumbien<sup>47</sup> und die transnationale Drogenproblematik in der Region anzubieten, sprach sich Lula dagegen aus, die militärische Präsenz der USA in der Nachbarschaft zu stärken. Gleichwohl unterschrieb er im April 2010 ein Abkommen zur militärischen Zusammenarbeit mit Washington, das vor allem die wirtschaftliche Kooperation im Bereich der Verteidigung fördern soll.

Dem Ziel, Washingtons Einfluss auf niedrigem Niveau zu halten, diente es unter anderem, dass Brasilien in Südamerika wiederholt die Rolle eines Konfliktmanagers übernahm. Dabei ging es um die Wahrung von Stabilität innerhalb einzelner Staaten oder von freundschaftlichen Beziehungen zwischen den Regierungen. In diesem Zusammenhang gründete Lula während seiner Präsidentschaft eine Reihe von »Freundeskreisen«, die bei verschiedenen Konflikten in oder zwischen südamerikanischen Ländern vermittelten.<sup>48</sup> Wie sich daran zeigte, war die brasilianische Regierung zu einem anerkannten Mediator in Südamerika avanciert. Auch wenn bei einigen der Konflikte regionale Institutionen (OAS, UNASUR, Rio-Gruppe) den Handlungsrahmen bildeten, erfolgte die Konfliktbearbeitung überwiegend auf informelle, stark intergouvernementale Weise, durch Bildung von Ad-hoc-Gruppen und meist auf Initiative oder unter Leitung des brasilianischen Präsidenten. Neben diesen »Vermittlungsinterventionen« kam es zu einer weiteren Neuerung. Bei Wahlen in Nachbarländern ergriff Lula öffentlich Partei für bestimmte Präsidentschaftskandidaten, besonders vehement etwa in den Fällen Bolivien und Paraguay. Auch dieses Verhalten signalisierte eine wichtige Entwicklung in der brasilianischen Außenpolitik: Faktisch rückte man ab vom Prinzip der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten dritter Staaten, einer bislang streng

46 Dies geschah, nachdem Ecuador den Vertrag für die US-Militärbasis in Manta nicht verlängert hatte, der im September 2009 nach zehn Jahren ausgelaufen war.

47 Gemeint ist hier der gewaltsame, mit dem Drogenhandel verbundene Konflikt zwischen Guerillagruppen, paramilitärischen Verbänden und dem staatlichen Sicherheitsapparat.

48 So zum Beispiel: »Gruppe der Freunde Venezuelas« (Januar 2003), »Gruppe der Freunde Boliviens« (September 2008), »Gruppe der Freunde Venezuelas und Kolumbiens« (Februar 2010).

Karte  
Amerika



beachteten Maxime.<sup>49</sup> Innerhalb der (außen-) politischen Elite Brasiliens löste dies Kontroversen aus, vor allem wegen der prominenten Rolle, die Lula selbst dabei spielte.<sup>50</sup>

Vor diesem Hintergrund sind jedoch jene Fälle zu problematisieren, in denen Lula nicht bereit war, sich »einzumischen«, oder in denen er sich nicht für den Dialog eingesetzt, sondern vielmehr selbst eine un-nachgiebige Position bezogen hat. Ein Beispiel für Ersteres ist der Konflikt zwischen Argentinien und Uruguay, der sich um den Bau zweier Zellulose-Fabriken am uruguayischen Ufer des Grenzflusses Uruguay drehte und erst 2010 beigelegt wurde. Die Krise in Honduras 2009 liefert ein Beispiel für den zweiten Fall, denn Brasilien spielte dabei nicht gerade die Rolle einer neutralen, Versöhnung stiftenden Partei. Vielmehr stellte sich der »Vermittler Südamerikas« an die Spitze der Gruppe von Hardlinern, die sich gegen den Versuch wandten, den Konflikt in dem zentralamerikanischen Land durch Wahlen zu lösen.<sup>51</sup> Somit ist zu fragen, ob Brasiliens Vermittlungsleistungen im südamerikanischen Raum einer anderen Logik folgten als im engeren Rahmen des Mercosur oder im fernen Zentralamerika. Die Vermutung liegt nahe, dass Lulas Entscheidungen hinsichtlich anderer Kontexte (Mercosur, Zentralamerika) im Dienste der brasilianischen Rolle als Regionalmacht in Südamerika standen. So nahm der Präsident negative Folgen für die Konsolidierung des Mercosur bzw. die Stabilisierung von Honduras in Kauf, um Brasiliens Profil in Südamerika zu schärfen und innerhalb der eigenen Partei zu punkten.

Dieses Rollenverständnis brachte es mit sich, dass bisweilen politische Ziele den Vorrang gegenüber wirtschaftlichen Erwägungen erhielten. Weil dies nicht selten zu Lasten ökonomischer Interessen ging, wurde der brasilianische Präsident im eigenen Land heftig kritisiert – etwa für seinen »nachsichtigen Umgang«, seine »olympische Geduld« und seine »Diplomatie der Großzügigkeit« gegenüber Hugo Chávez und Evo Morales, den Präsidenten von Venezuela und

Bolivien. Die Opposition beschuldigt Lula des Öfteren, nicht die nationalen, sondern seine eigenen parteipolitischen Interessen zu verfolgen.<sup>52</sup>

In Wissenschaft und Politik wird vielfach behauptet, Brasilien sei nur widerwillig bereit, im Sinne der Führungsrolle auf dem Subkontinent und der Konsolidierung regionaler Institutionen politische und ökonomische Kosten zu tragen (burden sharing). Vor dem Hintergrund der beschriebenen außenpolitischen Handlungen ist diese These wenn nicht zu relativieren, so doch zu präzisieren. Die Außenpolitik der Lula-Regierung leistete tatsächlich keinen nennenswerten Beitrag zur Herausbildung supranationaler Institutionen oder zum Abbau regionaler Asymmetrien in Südamerika. Sie unterminierte zudem die Vertiefung der Integration im Rahmen des Mercosur sowie dessen internationale Projektion.<sup>53</sup> Weder schien es sich dabei um prioritäre Ziele der brasilianischen Regionalpolitik zu handeln, noch waren Souveränitätsverlust und finanzielle Lasten ein »Preis«, den es sich aus Sicht der Regierung zu zahlen lohnte. Anders verhielt es sich aber mit jenen ökonomischen Kosten, die Lula übernahm, um »everybody's friend« bzw. der »good guy« zu sein – was ihm wiederum als Ressource diente, um sich Anerkennung als Vermittler in Südamerika zu verschaffen.

## Afrika

Auch Afrika erfährt im Zuge von Brasiliens Hinwendung zum globalen Süden verstärkte Aufmerksamkeit. Die brasilianisch-afrikanischen Beziehungen haben sich in den letzten acht Jahren auf diplomatischer, politischer und ökonomischer Ebene äußerst dynamisch entwickelt – ein Novum für die Außenpolitik des Landes. Seine erste Reise nach Afrika im November 2003 widmete Lula dem Thema der historischen Schuld Brasiliens gegenüber diesem Kontinent. Damit setzte er den Deutungsrahmen für das gestiegene

<sup>49</sup> Soares de Lima/Hirst, »Brazil as an Intermediate State and Regional Power« [wie Fn. 7], S. 32.

<sup>50</sup> Zum Beispiel: Rubens Ricupero, »The Main Lineaments of Brazil's Current Foreign Policy«, in: Fundação Liberdade e Cidadania [Stiftung Freiheit und Bürgerschaft] (Hg.), *Brazilian Foreign Policy. Present and Future*, Washington, D.C., 2010, S. 7–16.

<sup>51</sup> Lediglich die »Konfliktpolitiker«, also der abgesetzte Präsident Manuel Zelaya und der De-facto-Präsident Roberto Micheletti, durften bei diesen Wahlen nicht kandidieren.

<sup>52</sup> Zur Kritik an Lulas Umgang mit ideologisch affinen Regierungen in Lateinamerika siehe u.a. die Beiträge in: Fundação Liberdade e Cidadania (Hg.), *Brazilian Foreign Policy* [wie Fn. 50], sowie Georges D. Landau, »A Diplomacia Latino-Americana do Governo Lula« [Die lateinamerikanische Diplomatie der Regierung Lula], in: Konrad-Adenauer-Stiftung (Hg.), *O Brasil no contexto político regional* [Brasilien im regionalen politischen Kontext], 2010 (Cadernos Adenauer XI/2010, Nr. 4) S. 11–24.

<sup>53</sup> Verantwortlich dafür war unter anderem die Förderung der UNASUR als politisch-strategischer Plattform.



transatlantische Interesse. Brasilien importierte (bis 1850) und versklavte (bis 1888) rund vier Millionen Afrikanerinnen und Afrikaner. Heute beherbergt das Land die größte afrikanischstämmige Bevölkerungsgruppe außerhalb Afrikas. Diese ist in Führungspositionen jedoch noch immer deutlich unterrepräsentiert.<sup>54</sup> Im Zuge des weltweiten Prozesses einer wachsenden Rückbesinnung auf ethnische Zugehörigkeit bzw. der Politisierung von Ethnizität und kollektiver Identität artikuliert sich seit Mitte der 1980er Jahre auch in Brasilien eine Bewegung, die den Mythos der »Rassendemokratie« und der homogenen »nationalen Kultur« des Landes kritisch hinterfragt. In Lulas Afrika-Politik trat die Verschränkung zwischen nationaler Identitätssuche und außenpolitischem Rollenverständnis besonders deutlich zutage. Zur Solidarität, die der Präsident generell unter den Entwicklungs- und Schwellenländern proklamierte, gesellte sich hier also die Anerkennung von Verantwortung, historischen Bindungen und kulturellen Affinitäten gegenüber der Region.

Auf diplomatischer Ebene drückte sich das besondere Verhältnis in dreierlei Weise aus. Erstens war kein brasilianischer Präsident so häufig in Afrika wie Lula. In seinen zwei Amtszeiten besuchte er 27 afrikanische Staaten – mehr als die Summe aller Länder, die sämtliche Präsidenten Brasiliens vor ihm auf dem Kontinent besucht hatten.<sup>55</sup> Ähnlich oft bereiste Außenminister Amorim die Region. Zweitens wurde von der Lula-Regierung eine Reihe brasilianischer Botschaften in Afrika wiedereröffnet (u.a. Addis Abeba, Dar-es-Salaam, Yaoundé, Kinshasa, Lomé und Lusaka), die man unter Cardoso geschlossen hatte.<sup>56</sup> In anderen Hauptstädten des Kontinents richtete Brasilien neue Botschaften ein (u.a. São Tomé, Karthum, Cotonou, Gaborone, Conakry, Malabo). Zwischen 2003 und 2009 wurden insgesamt 17 diplomatische Vertretungen auf dem Kontinent (wieder-)eröffnet.<sup>57</sup> Entsprechend stieg

auch die Zahl der in Brasilien akkreditierten Botschafter afrikanischer Staaten. Dass die Beziehungen zu Afrika aufgewertet wurden, hatte drittens eine Verwaltungsstrukturierung im brasilianischen Außenministerium zur Folge. Der Afrika-Bereich wurde aus dem ursprünglich gemeinsamen Departement für Afrika und den Mittleren Osten ausgegliedert, zu einem eigenständigen Regionaldepartement (DEAF) erhoben und erweitert. Neben Afrika-I (DAF-I) und Afrika-II (DAF-II) schuf man eine dritte Abteilung (DAF-III).<sup>58</sup>

Im Kontext der Süd-Süd-Beziehungen wurde der »horizontalen Kooperation« mit Afrika große Bedeutung beigemessen. So schrieb sich Brasilien eine spezielle Kompetenz als Entwicklungsförderer zu. Wie Außenminister Amorim ausformulierte, verfüge man dank eigener Erfahrungen über ein besonderes Verständnis für Afrikas Probleme sowie über Lösungskonzepte, die sich im eigenen Land bereits bewährt hätten und transferiert werden könnten.<sup>59</sup> Über die Agência Brasileira de Cooperação (ABC, die Entwicklungsgesellschaft im Außenministerium) hat Brasilien seit 2005 mit mehr als einem Dutzend afrikanischer Staaten und mit der Afrikanischen Union Rahmenabkommen zur Technischen Zusammenarbeit (TZ) unterzeichnet.<sup>60</sup> Zudem hat die Lula-Regierung mehreren afrikanischen Ländern die bilateralen Schulden erlassen sowie neue Kredite gewährt. Auch im Rahmen der TZ zeigte sich die Bedeutung der kulturellen Affinität gegenüber Afrika, denn die Hauptförderungslineie betraf die lusophonen, das heißt portugiesischsprachigen Länder. 55 Prozent der Mittel, die Brasilien der gesamten TZ in Afrika widmete, entfielen auf

<sup>58</sup> Cláudio Oliveria Riberio, »A política africana do governo de Lula (2003–2006)« [Die Afrika-Politik der Regierung Lulas (2003–2006)], in: *Tempo social, revista de sociologia da USP*, 21 (2009) 2, S. 185–209 (187f).

<sup>59</sup> Besondere Merkmale und Vorteile einer solchen internationalen Zusammenarbeit beschrieb Amorim wie folgt: »Several challenges faced by African countries are not unknown to Brazil, a country where inequality is still very substantial. Contributing to the development of Africa through the sharing of solutions we found to our very own problems is the chief purpose of our technical cooperation.« in: ABC, *Brazilian Technical Cooperation in Africa* [wie Fn. 57], S. 5.

<sup>60</sup> Brasilien unterzeichnete im Jahr 2005 Rahmenkooperationsabkommen mit Botswana, Sudan, Burkina Faso, Benin, Gambia und Äquatorialguinea, 2006 mit Sambia und Tansania, 2007 mit der Afrikanischen Union und Ruanda, 2009 mit Swasiland und Sierra Leone und 2010 mit Lesotho. Über weitere TZ-Verträge wird noch mit Äthiopien, den Komoren, Mauretanien, Dschibuti, Burundi, Liberia, Uganda und Tschad verhandelt.

<sup>54</sup> Günther Maihold, »Die brasilianische Afrikapolitik – neues Engagement oder bewusster Pragmatismus?«, in: Bernd Rill (Hg.), *Brasilien. Großmacht in Lateinamerika*, München: Hanns-Seidel-Stiftung, 2007 (Argumente und Materialien zum Zeitgeschehen, 55), S. 73–91 (73).

<sup>55</sup> Paulo Fagundes Visentini, *Prestige Diplomacy, Southern Solidarity or »Soft Imperialism«? Lula's Brazil-Africa Relations (2003 onwards)*, April 2009, S. 3, Konferenzpapier, <[www.ascleiden.nl/PDF/seminarvisentini.pdf](http://www.ascleiden.nl/PDF/seminarvisentini.pdf)> (Zugriff am 19.9.2011).

<sup>56</sup> Gab es im Jahr 1989 noch 34 brasilianische Diplomaten in Afrika, so ging diese Zahl unter der Präsidentschaft von Cardoso auf 24 zurück, ebd., S. 3.

<sup>57</sup> Angabe von Celso Amorim in: ABC, *Brazilian Technical Cooperation in Africa*, Brasília, 2009, S. 5.

Angola, Mosambik, Guinea-Bissau, São Tomé und Príncipe sowie Kap Verde. Auch für Brasiliens Auswärtige Kulturpolitik avancierte Afrika, vor allem der lusophone Teil, zur bevorzugten Region. Die 1996 gegründete *Comunidade dos Países de Língua Portuguesa* (CPLP, Gemeinschaft der Portugiesischsprachigen Länder) bildete einen der Schwerpunkte brasilianischer Afrika-Politik.<sup>61</sup> Dem multilateralen Forum gehören neben Brasilien und Portugal auch Osttimor, Guinea-Bissau, Kap Verde, São Tomé und Príncipe, Mosambik und Angola an.

Die Entscheidung der brasilianischen Regierung, die Beziehungen zu Afrika zu verstärken, interpretierte die heimische Opposition als Teil einer Strategie, die darauf gerichtet sei, in der UN-Vollversammlung die nötige Unterstützung für einen ständigen Sitz im Sicherheitsrat zu gewinnen. »Nur so lässt sich erklären, warum Brasilien ein Dutzend Botschaften in bedeutungslosen Ländern eingerichtet hat.«<sup>62</sup> Lula-Kritiker prangerten diese kostspielige Politik an – man setze zu viel auf eine unsichere Karte, die vielleicht gar nicht ausgespielt werden könne, sollte die angestrebte Reform der UN-Institutionen ausbleiben.

Allerdings kann Brasiliens Afrika-Orientierung auch im Lichte ökonomischer Interessen gelesen werden. Denn verlagert man den Fokus von der Entwicklungs- und Auswärtigen Kulturpolitik auf die Handels- und Investitionspolitik gegenüber Afrika, so wird eine andere Schwerpunktsetzung erkennbar, die überwiegend darauf ausgerichtet ist, Rohstoffe und Absatzmärkte zu sichern.<sup>63</sup> Diese Wirtschaftsstrategie hat zahlreiche Beobachter zu der Einschätzung geführt, Brasilien betreibe hier einen »soft imperialism«.<sup>64</sup> Doch auch wenn sich der Handelsaustausch zwischen

Brasilien und Afrika seit 2003 mehr als verfünffacht hat, ist das Niveau noch immer recht niedrig.<sup>65</sup> Dass Brasiliens Priorität in den Handelsbeziehungen mit Afrika bei der Rohstoffsicherung liegt, offenbart sowohl die Produktpalette der brasilianischen Einfuhren als auch die Konzentration auf bestimmte Staaten als Handelspartner.<sup>66</sup> Ein ähnliches Bild liefert die brasilianische Investitionspolitik in Afrika. Sehr begrenzt bleiben dagegen die Finanzmittel, die Brasilien für Entwicklungszusammenarbeit aufwendet, sowie seine Bemühungen zur Schaffung von Wertschöpfungsketten auf dem Kontinent. Ressourcen-Interessen spielen also die zentrale Rolle in den wirtschaftlichen Beziehungen zu Afrika – dies wirft einen Schatten auf Lulas Diskurs der Süd-Süd-Solidarität.

Eine Dialogplattform für beide Fokusregionen brasilianischer Süd-Süd-Politik suchte Lula zu schaffen, indem er eine Initiative zugunsten regelmäßiger Gipfeltreffen zwischen Südamerika und Afrika (*Cumbre América del Sur-África, ASA*) lancierte. Zum ersten Mal versammelten sich die Staats- und Regierungschefs beider Seiten im November 2006 im nigerianischen Abuja. In der Abuja-Erklärung<sup>67</sup> erkannten sie die Notwendigkeit an, in multilateralen Formaten wie UNO, WTO und den Bretton-Woods-Institutionen zu kooperieren und sich gemeinsam für deren Reform zu engagieren. Außerdem setzten sie sich für die Zusammenarbeit in diversen politischen, wirtschaftlichen und sozialen Themenfeldern ein. Als Exekutivorgan wurde der Council of Ministers of Foreign Affairs (*ASACOF*) geschaffen, dessen Aktivitäten von Brasilien und Nigeria koordiniert werden. Obwohl in Abuja ein Turnus von zwei Jahren beschlossen wurde, fand das zweite Gipfeltreffen erst im September 2009 auf der Insel Margarita, Venezuela, statt.<sup>68</sup> Der dritte ASA-Gipfel war ursprünglich für September

**61** Zur Förderung von Forschung und wissenschaftlichem Austausch wurde das Programme for Undergraduate Students (PEC) ausgebaut, das bereits in der Militärdiktatur entstanden war und heute auch Graduierte einschließt. Im Juli 2006 war die brasilianische Stadt Salvador da Bahia Veranstaltungsort der »Second Conference of Intellectuals from Africa and the Diaspora and the African Renaissance«. In Afrika wird auch das internationale Sendesignal von »TV Brasil« empfangen, dem 2008 gegründeten staatlichen Fernsehen. Zudem bildet die Region schon seit etlichen Jahren einen wichtigen Absatzmarkt für die beliebten brasilianischen Telenovelas.

**62** So zum Beispiel der Erklärungsversuch von Landau, »A Diplomacia Latino-Americana do Governo Lula« [wie Fn. 52], S. 12 (Übersetzung aus dem Portugiesischen von der Autorin).

**63** Gerhard Seibert, *Brasilien in Afrika: Globaler Geltungsanspruch und Rohstoffe*, Hamburg: GIGA, 2009 (GIGA Focus, Nr. 8).

**64** Fagundes Visentini, *Prestige Diplomacy, Southern Solidarity or »Soft Imperialism«?* [wie Fn. 55], S. 3.

**65** Zu den brasilianisch-afrikanischen Handelsbeziehungen siehe das Kapitel »Brasilien als Handelsmacht«.

**66** Neben Öl importierte Brasilien im letzten Jahrzehnt vor allem Mineralien sowie tierische und pflanzliche Rohstoffe aus Afrika, während die dortigen Staaten aus Brasilien in erster Linie Zucker und Derivate (Bioethanol), Fleisch und verarbeitete Produkte einfuhrten.

**67** ASA, *Abuja Declaration*, Abuja, 26.–30.11.2006, <[www2.mre.gov.br/deaf/asa/declaration%20of%20the%20first%20-%20%28english%29.pdf](http://www2.mre.gov.br/deaf/asa/declaration%20of%20the%20first%20-%20%28english%29.pdf)> (Zugriff am 27.10.2011).

**68** Siehe ASA, *Declaración de Nueva Esparta*, II Cumbre América del Sur - África. República Bolivariana de Venezuela, Isla de Margarita, Nueva Esparta [Erklärung von Nueva Esparta. II. Gipfel Südamerika-Afrika, Bolivarische Republik Venezuela, Isla de Margarita, Nueva Esparta], 26./27.9.2009.

2011 in Libyen<sup>69</sup> angesetzt. Angesichts der aktuellen Entwicklungen in dem Land soll er nun im November in der Stadt Malabo (Äquatorialguinea) abgehalten werden.<sup>70</sup>

## Naher und Mittlerer Osten

Dass sich die brasilianische Außenpolitik in dem beschriebenen Maße »ausgedehnt« und diversifiziert hat, ist auch auf den Impuls zurückzuführen, den die Beziehungen Brasiliens zum Nahen und Mittleren Osten erfahren. Lula war der erste Präsident der Republik Brasilien, der diese Region besuchte. Ähnlich wie im Falle Afrikas bemühte er sich, die entwicklungspolitischen und kulturellen Gemeinsamkeiten zwischen der »fremden Region« und dem multi-ethnischen Schwellenland Brasilien hervorzuheben. So wurde die neue Affinität unter anderem damit begründet, dass das südamerikanische Land rund 10 Millionen Menschen arabischer Abstammung beherberge, die friedlich und harmonisch mit 120 000 Juden zusammenleben.

Auch hier folgte Lula dem Ansatz der »Gipfeldiplomatie« und der Verknüpfung von Fokusregionen. In diesem Sinne initiierte er die Cúpula América do Sul-Países Árabes (ASPAs, Gipfel Südamerika - Arabische Staaten). Im Mai 2005 wurde die Neugründung bei einem ersten Treffen in Brasília formalisiert.<sup>71</sup> Das Koordinationsforum besteht aus insgesamt 34 Staaten – 12 südamerikanischen (den UNASUR-Mitgliedern) und 22 arabischen – sowie dem Generalsekretär der Arabischen Liga. Die brasilianische Metropole Rio de Janeiro war fünf Jahre später Veranstaltungsort des III. Forums der Allianz der Zivilisationen, einer Initiative, die 2005 von Spanien und der Türkei lanciert und

2007 von UN-Generalsekretär Ban Ki-moon institutionalisiert worden war. Sie soll einen Rahmen schaffen für die Zusammenarbeit zwischen westlicher und islamischer Welt – zum Zweck des kulturellen Dialogs, des Abbaus sozio-ökonomischer Asymmetrien und der Terrorismusbekämpfung.

Lula, der »Konfliktmanager Südamerikas«, versuchte auch im Nahen und Mittleren Osten eine Brückenfunktion auszuüben und bot entsprechende Mediationsleistungen an, insbesondere gegen Ende seiner Präsidentschaft. Zusammen mit der Türkei, die 2010 ebenso wie Brasilien dem UN-Sicherheitsrat angehörte, vermittelte Lula im Atomstreit mit dem Iran (mehr hierzu im folgenden Kapitel). Bereits im November 2009 hatte er den iranischen Präsidenten Mahmud Ahmadinedschad in Brasília empfangen – wenige Monate nach den umstrittenen Juni-Wahlen im Iran und der darauf folgenden gewaltsamen Unterdrückung der Massendemonstrationen im Iran. Innerhalb von zwei Wochen statteten ihm im November 2009 zudem der israelische Präsident Schimon Peres<sup>72</sup> und der Präsident der Palästinensischen Autonomiebehörde, Mahmud Abbas, einen offiziellen Besuch in der brasilianischen Hauptstadt ab.

»Wir können mit allen« war dabei die Botschaft, die Brasilien nicht nur durch symbolische Politik zu vermitteln suchte. Die Lula-Regierung unterstützte das Recht der Palästinenser auf einen souveränen Staat und forderte einen Stopp des israelischen Siedlungsbaus in den besetzten Gebieten. Zugleich wies sie die Leugnung des Holocaust durch die iranische Führung als inakzeptabel zurück. Tadel zu ernten war in diesem konfliktträchtigen Kontext unvermeidlich. Abbas missbilligte, dass der Mercosur 2010 – erstmals mit einem Drittstaat überhaupt – ein Freihandelsabkommen mit Israel abschloss und dabei in den besetzten Gebieten hergestellte Waren nicht ausklammerte.<sup>73</sup> Die Regierungen Israels und der USA wiederum kritisierten Brasiliens diplomatischen Schritt vom November 2010, den palästinensischen Staat in den Grenzen von 1967 anzuerkennen.

Die Vertiefung der brasilianischen Beziehungen zum Nahen und Mittleren Osten trug zur nationalen Wirtschaftsförderung und zur Diversifizierung der Handelspartner bei. Während der letzten acht Jahre hat sich der Handel zwischen Brasilien und dieser Region mehr als verdreifacht; zwischen 2003 und

<sup>69</sup> Zuletzt betrat Lula im Juni 2009 libyschen Boden, als Ehrengast auf dem Gipfeltreffen der Afrikanischen Union.

<sup>70</sup> Ein weiteres Format, das beide Ufer des Atlantiks miteinander verbindet, ist die 1986 auf brasilianische Initiative im UN-Rahmen geschaffene Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur (ZPCAS, South Atlantic Peace and Cooperation Zone). Der ZPCAS gehören folgende Länder an: Äquatorialguinea, Angola, Argentinien, Benin, Brasilien, DR Kongo, Elfenbeinküste, Gabun, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea-Bissau, Kamerun, Kap Verde, Kongo, Liberia, Namibia, Nigeria, São Tomé und Príncipe, Senegal, Sierra Leone, Südafrika, Togo und Uruguay.

<sup>71</sup> Der zweite ASPA-Gipfel fand 2009 in Katar statt; das dritte Treffen, das ursprünglich für Februar 2011 in Peru geplant war, wurde wegen des »Arabischen Frühlings« verschoben. Zusätzlich zu den »Cúpulas« veranstaltete man auch elf Ministerialtreffen und sieben Treffen von Höheren Beamten.

<sup>72</sup> Es war 40 Jahre her, dass ein israelischer Präsident Brasilien offiziell besucht hatte.

<sup>73</sup> Maihold, *Too Big a World?* [wie Fn. 36], S. 5.

2009 stieg das Volumen von 4,4 auf 14,4 Milliarden US-Dollar. Eine negative Handelsbilanz hat Brasilien lediglich gegenüber Israel und dem Irak, mit den übrigen Staaten der Region schreibt man schwarze Zahlen.<sup>74</sup> Außerdem hat Brasilien mit Ländern wie Bahrain, Jordanien, Katar und Kuwait verschiedene Abkommen über wirtschaftliche, technische oder finanzielle Kooperation unterzeichnet, Unternehmer-Missionen in die Region entsandt und sich an internationalen Foren und Messen beteiligt, die dort stattfinden. Auf diese Weise erreichte Brasilien eine bis dahin ungekannte Präsenz in diesen geographischen Breiten.

**74** Alle Angaben aus Ministério das Relações Exteriores. Secretaria de Planejamento Diplomático, *Balanço de Política Externa* [Ministerium für Außenbeziehungen. Sekretariat für Diplomatische Planung, Bilanz der Außenpolitik], 2003–2010, Brasília.

## Nord-Süd-Konfliktlinie

Politischer Wandel erfolgt häufig mit dem Aufkommen neuer Akteure, die früher nicht am politischen Spiel beteiligt waren oder nicht zur Gruppe der »anerkannten Spieler« gehörten. Dies gilt für den Aufstieg von Lulas Partei, der PT, auf nationaler Ebene, aber auch für Brasiliens gewachsene Bedeutung im internationalen Rahmen. Dabei hat sich die PT von einer oppositionellen Arbeiterpartei, die von der traditionellen Elite des Landes beargwöhnt wurde, zu einer verantwortlich und pragmatisch, innerhalb des Systems agierenden Regierungspartei entwickelt. Auf globaler Ebene hingegen zeigte »Lulas Brasilien« eine Art Doppelgesicht. Als aufstrebende Macht bewegte sich das Land im Spannungsverhältnis zwischen dem Süden und dem Norden. Es ging Allianzen mit anderen Staaten ein, die in der internationalen Hierarchie ähnlich ambivalente Positionen einnehmen. Ziel dieser Gruppenbildung war, gemeinsame Interessen zu identifizieren und dem Norden gegenüber durchzusetzen. Die USA und die EU verloren an Bedeutung für die brasilianische Außenpolitik. Lulas Regierung beanspruchte eine weltweit ausgewogene Verteilung materieller und immaterieller Güter, wobei sie selbstbewusst auf die sozio-ökonomischen Erfolge im eigenen Land verwies. Diese Forderungen verdichteten sich zu einem Gerechtigkeitsdiskurs, der zwar nicht antisystemisch war, sich aber wohl gegen den Status quo richtete.

### Anti-Status-quo- und Gerechtigkeitsdiskurs

Auch wenn Brasiliens Außenpolitik unter Lula nicht bloß als Verlängerung nationaler Wirtschaftspolitik zu verstehen oder mit Außenhandelspolitik gleichzusetzen war, strahlte der sozio-ökonomische Ansatz des Präsidenten doch auf die Außenpolitik aus. Hier liegt ein Kontinuitätsmerkmal brasilianischer Außenpolitik vor, das unter Lula umgekehrt wurde: Diente die Außenpolitik früher der nationalen Entwicklung (Introversion), so sah man im brasilianischen Entwicklungsmodell der letzten acht Jahre eine Ressource für die Außenpolitik (Extraversion). Der ehemalige Außenminister Celso Lafer definierte die Aufgabe der Außenpolitik als »Übersetzung interner Bedürfnisse in ex-

terne Möglichkeiten, um die Fähigkeit der Gesellschaft auszubauen, ihr Schicksal zu steuern.«<sup>75</sup> Davon ausgehend könnte man im Falle Lulas sagen, dass interne Stärken in externe Möglichkeiten verwandelt wurden, um das Land international besser zu positionieren. Ökonomische Effektivität – als Wachstum kombiniert mit Umverteilung – diente als Quelle politischer Legitimität im Inland und wurde als solche auch dem Ausland präsentiert.

Durch die Erfolge, die Brasilien bei der Armutsbekämpfung vorweisen konnte, qualifizierte sich das Land international auf doppelte Weise. Zum einen profilierte es sich als »Vorzeigebispiel« und »emerging donor« gegenüber anderen Entwicklungs- und Schwellenländern. »Wir haben es geschafft; wir wissen, wie es geht« – dies war das brasilianische Rollenverständnis im Rahmen der Süd-Süd-Beziehungen. In dieser Weise argumentierten denn auch das Itamaraty und die dortige Entwicklungsagentur ABC, etwa wenn es um Projekte internationaler Zusammenarbeit mit ärmeren Ländern ging. Weiter bestärkt wurde dieses Selbstverständnis von Seiten wichtiger ausländischer Akteure, die »Lulas Brasilien« immer wieder als Modell für die Länder der Region bzw. der nichtindustrialisierten Welt hervorhoben und so die sozio-ökonomischen Erfolge der Regierung anerkannten.

Zum anderen spielte Brasilien die Rolle des Empörers mit der revisionistischen<sup>76</sup> Attitüde dessen, der die bestehenden Machtverhältnisse anprangert. So wie Lula für Solidarität unter den Entwicklungs- und Schwellenländern plädierte, machte er sich rhetorisch dafür stark, Macht und Chancen ausgewogen zwischen dem Norden und dem Süden zu verteilen. Den Bemühungen der brasilianischen Regierung um eine gerechtere Ressourcenallokation im eigenen Land – durch ausgeprägte Sozialpolitik – entsprachen also

<sup>75</sup> »Traduzir necessidades internas em possibilidades externas para ampliar o poder de controle de uma sociedade sobre o seu destino, que é no meu entender a tarefa da política externa, considerada como política pública«, Lafer, *A identidade internacional do brasil* [wie Fn. 28], S. 16.

<sup>76</sup> Der Begriff Revisionismus wird hier im analytisch-deskriptiven Sinn verwendet und bezeichnet das Bemühen, überlieferte theoretische Auffassungen oder historisch-politische Verhältnisse in Frage zu stellen.

gleichgerichtete Forderungen im globalen Kontext. Kritik übte Lula dabei erstens an den geltenden Regeln des Welthandels und des internationalen Finanzsystems, zweitens an der westlichen Erwartungshaltung gegenüber Entwicklungs- und Schwellenländern in Fragen des Umwelt- und Klimaschutzes, drittens am oligarchischen Charakter internationaler Institutionen wie des UN-Sicherheitsrats und viertens an der geopolitischen Hegemonie der USA. So wurde soziale Gerechtigkeit, bezogen auf die Verteilung materieller wie immaterieller Güter, auch in der Außenpolitik zum dominanten Narrativ der Lula-Regierung. Dem lag die Konstruktion einer vertikalen Konfliktlinie zugrunde, die den Süden vom Norden trennt; vernachlässigt wurden dabei horizontale Differenzen – vor allem innerhalb des Südens –, die sich auftun, wenn man andere Kriterien wie etwa Regimetypp (also Demokratie vs. Autokratie) anlegt.

In diesem Rahmen ist Lulas »hemmungslose Annäherung« an Mahmud Ahmadinedschad von Mai 2010 zu deuten, als er sich im Streit um das iranische Nuklearprogramm gegen Sanktionen wandte und versuchte, in der Sache zu vermitteln. Jenseits der Tatsache, dass Brasilien den Nichtverbreitungsvertrag ratifiziert hat<sup>77</sup> und Zweifel an den friedlichen Absichten des Iran bestehen, war für das südamerikanische Land zweierlei entscheidend. Erstens ging es um das Recht des Iran auf zivile Nuklearentwicklung – ein Anspruch, den Brasilien auch für sich selbst erhebt. Die Nichtverbreitungspolitik des Nordens hält die brasilianische Regierung für diskriminierend. Sie wirft den westlichen Industrienationen vor, sich nicht um Abrüstung zu bemühen, faktische Atomkräfte wie Indien oder Israel stillschweigend zu akzeptieren und auf dem Nichtverbreitungsvertrag rein selektiv zu beharren, wenn es um bestimmte Staaten des Südens geht. Zweites beanspruchte Brasilien, bei der Suche nach einem Ausweg aus dem Atomstreit mit von der Partie zu sein.<sup>78</sup> Neben Brasiliens traditioneller Position – gegen Sanktionen, für friedliche Konfliktlösung im multilateralen Rahmen – kam in diesem spezifischen Fall also sowohl eine materielle als auch eine immaterielle Dimension der vertikalen Nord-Süd-Konfliktlinie zum Ausdruck.

<sup>77</sup> Brasilien hat jedoch das Zusatzprotokoll noch nicht unterzeichnet. Begründet wird dies mit der Befürchtung, das Recht auf Industriegeheimnisse könnte dadurch verletzt werden.

<sup>78</sup> Der Text der gemeinsamen Erklärung von Iran, Türkei und Brasilien vom 17. Mai 2010 ist einsehbar unter: <[www.cfr.org/brazil/joint-declaration-iran-turkey-brazil-nuclear-fuel-may-2010/p22140](http://www.cfr.org/brazil/joint-declaration-iran-turkey-brazil-nuclear-fuel-may-2010/p22140)> (Zugriff am 5.10.2011).

Diese Cleavage dominierte auch bei Menschenrechtsfragen. Brasilien erwarb sich den (schlechten) Ruf, in multilateralen Gremien nie gegen Kuba, aber immer gegen Israel sowie meist abweichend von Argentinien, Chile oder Uruguay zu stimmen. Menschenrechtsorganisationen haben wiederholt kritisiert, Brasilien behindere die Arbeit des Menschenrechtsrats, indem es Autokratien unterstütze.<sup>79</sup> Die Regierung des Landes begründete ihre Haltung stets im Sinne der vertikalen Konfliktlinie – man stelle sich gegen eine selektive Behandlung, die die Staaten des Südens diskriminiere. So ließ der außenpolitische Präsidentenberater Marco Aurelio García gerne verlauten, sein Land sei nicht dafür zuständig, Zeugnisse für gute Führung in der Welt auszustellen.<sup>80</sup> Häufig berief man sich auf Prinzipien wie die Souveränität der Staaten und die Nichteinmischung in innere Angelegenheiten anderer Länder.<sup>81</sup>

Kontrovers war die brasilianische Position dabei auch im lateinamerikanischen Kontext. Lula erntete heftige Kritik, nachdem er sich in einem Interview zum Fall der inhaftierten kubanischen Dissidenten Orlando Zapata und Guillermo Fariñas geäußert hatte. Beide waren in den Hungerstreik getreten; Zapata starb an den Folgen, Fariñas geriet in akute Lebensgefahr. Lula relativierte dies mit dem Argument, ein Hungerstreik dürfe kein Anlass sein, um Häftlinge freizulassen. Man müsse das Recht der kubanischen Regierung respektieren, im Rahmen der geltenden nationalen Gesetze Leute festzunehmen.<sup>82</sup>

Insgesamt war Lulas außenpolitischer Diskurs zwar gegen den Status quo gerichtet, aber nicht antisystemisch geprägt. Mehrere Beispiele illustrieren dies. Brasiliens Regierung wandte sich nicht etwa gegen die Bretton-Woods-Institutionen. Vielmehr strebte sie da-

<sup>79</sup> »Brazil's Support for Abusive Governments Is Undermining the Human Rights Council's Performance«, so zum Beispiel Julie de Rivero. Human Rights Watch, *Brazil: Support Victims, Not Abusers. Lula Should Show Solidarity for Human Rights at UN Council*, 15.6.2009, <[www.hrw.org/en/news/2009/06/15/brazil-support-victims-not-abusers?print](http://www.hrw.org/en/news/2009/06/15/brazil-support-victims-not-abusers?print)> (Zugriff am 19.9.2011).

<sup>80</sup> So zum Beispiel zitiert in Andrés Oppenheimer, »Brazil Deserves Criticism for Awful Foreign Policy«, in: *Miami Herald*, 24.6.2009.

<sup>81</sup> So etwa 2009 – zum einen, um zu erklären, warum sich Brasilien bei den Resolutionen zu Nordkorea und der D.R. Kongo der Stimme enthielt, zum anderen mit Blick auf die Situation in Sri Lanka.

<sup>82</sup> Zitiert in: »Brazil's Lula Criticised for Cuba Dissidents Comment«, *BBC News*, 11.3.2010, <<http://news.bbc.co.uk/2/hi/8561718.stm>> (Zugriff am 19.9.2011).

nach, diesen gegenüber mehr Autonomie zu erlangen. Dazu setzte sie auf zwei parallele Strategien. Erstens reduzierte Brasilien durch Tilgung seiner Verbindlichkeiten den Einfluss des Internationalen Währungsfonds (IWF) auf die eigene Politik. Im Dezember 2005 kündigte der brasilianische Finanzminister an, die Restschulden beim IWF in Höhe von 15,5 Milliarden US-Dollar vorzeitig zurückzuzahlen.<sup>83</sup> Zugleich forderte Brasilien eine Reform des IWF, die den Entwicklungs- und Schwellenländern ein größeres Mitspracherecht einräumen würde. Die brasilianische Regierung engagierte sich unter anderem im Rahmen der G20 für eine Neuverteilung von Quoten und Stimmrechten – dies sollte den südlichen Staaten mehr Einfluss innerhalb der Institution und dem IWF selbst eine höhere Legitimität verschaffen. 2008 und 2010 wurden dann Reformen vereinbart, mit denen Brasilien innerhalb des IWF an Gewicht gewann. Von einem großen Kreditnehmer verwandelte sich das Land in einen bedeutenden Geber. Bereits 2003 hatte sich Lula – allerdings erfolglos – darum bemüht, dass der Posten des WTO-Präsidenten mit einem brasilianischen Diplomaten, Botschafter Felipe de Seixas Correa, besetzt wird.<sup>84</sup> Diese Bestrebungen, Brasilien in den internationalen Institutionen besser zu positionieren, lassen sich nicht als antisystemische Strategie verstehen. Sie kennzeichnen vielmehr das Verhalten eines Akteurs, der sich für »insider activism« entschieden hat – für einen Reformismus also, der innerhalb des Systems wirksam wird.<sup>85</sup>

Dabei erhebt Brasilien auch Anspruch auf einen ständigen Sitz im UN-Sicherheitsrat. Die Lula-Regierung kritisierte, dass die geringe Zahl an festen Mitgliedern des Gremiums eine überholte geopolitische Weltkarte widerspiegele. Sie setzte sich dafür ein, die Repräsentation in der Organisation so auszubauen, dass auch Entwicklungs- und Schwellenländer sowie weitere Regionen einbezogen würden. Um Unterstützung für den Erhalt eines ständigen Sitzes warb Brasilien im Norden wie im Süden, auf dem eigenen

Kontinent – bei den lateinamerikanischen Regierungen und den USA – sowie im Rahmen von IBSA und BRIC. Angeführt wurde dabei auch ein materieller Grund, nämlich Brasiliens Engagement im Rahmen von UN-Friedensmissionen, allen voran der United Nations Stabilization Mission in Haiti (MINUSTAH). Darüber hinaus gehe es darum, die Institutionen demokratischer und repräsentativer zu machen. Die Überschrift eines Artikels von Ex-Außenminister Celso Amorim brachte das brasilianische Plädoyer im März 2011 auf den Punkt: »Let us in.«<sup>86</sup> An der Argumentation Amorims sind insbesondere zwei Aspekte hervorzuheben.

Es sei nicht entscheidend, ob das Land einen ständigen Sitz »verdient«. Es gehe vielmehr um die Legitimität und Durchsetzungsfähigkeit des Sicherheitsrats, die von der Inklusion aufstrebender Mächte abhängen. Die Zusammensetzung des Gremiums entspreche nicht mehr der »Wirklichkeit globaler Machtverhältnisse« – bedenke man, dass die brasilianische Volkswirtschaft so groß wie die französische oder die britische sei und im Gegensatz zu diesen noch stark wachse. Hier schimmert ein Raisonement durch, dem zufolge internationale Hierarchien durch volkswirtschaftliche Faktoren, also »hard power«, begründet werden. Daneben machte Amorim aber auch geltend, dass aufstrebende Mächte wie Brasilien neue Perspektiven und Soft-power-Leistungen in den Sicherheitsrat einbringen würden. Sie wären eine Brücke zur Entwicklungswelt und könnten deren Akzeptanz von Beschlüssen des »Nordens« bzw. »Westens« fördern. Brasilien verfüge vor allem in der eigenen Region über Einfluss – sei es, weil den Entscheidungen des Landes gefolgt werde, sei es, weil es als Vorbild diene.<sup>87</sup>

Nicht behauptet wird indes, dass Brasilien eine Repräsentationsaufgabe erfülle. Brasilien vertrete weder den globalen Süden noch Lateinamerika – es vertrete sich selbst, war von Mitgliedern der Regierung Lula immer wieder zu hören. Mit der Eingliederung des Landes hole sich der UN-Sicherheitsrat zwar »ein Stück globalen Süden bzw. Lateinamerika«, jedoch keinen Sprecher dritter Staaten. Diese Argumentation wird aus zwei Perspektiven verständlich. Zum einen besteht Brasilien auf seinem Anspruch, die eigenen Interessen in einer Weise zu vertreten, wie

<sup>83</sup> Das Gleiche machte auch Argentinien, Heribert Dieter, »Der IWF auf dem Weg in die Bedeutungslosigkeit?«, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, (2008) 7, S. 9–14; ders., *Europa und die Reform des IWF*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, März 2006 (SWP-Aktuell 16/06).

<sup>84</sup> Bezeichnenderweise war de Seixas Correa kein Mercosur-Kandidat. Uruguay präsentierte einen eigenen Vorschlag, der von Argentinien unterstützt wurde, Stefan Schirm, »Leaders in Need of Followers: Emerging Powers in Global Governance«, in: *European Journal of International Relations*, 16 (2010) 2, S. 197–221 (2010f).

<sup>85</sup> Hurrell, »Brazil: What Kind of Rising State« [wie Fn. 12].

<sup>86</sup> Celso Amorim, »Let Us In. Why Barack Obama Must Support Brazil's Drive for a Permanent Seat on the UN Security Council«, in: *Foreign Policy*, 14.3.2011, <[www.foreignpolicy.com/articles/2011/03/14/let\\_us\\_in](http://www.foreignpolicy.com/articles/2011/03/14/let_us_in)> (Zugriff am 19.9.2011).

<sup>87</sup> Diese Argumente finden sich im Artikel Amorims in *Foreign Policy*, ebd.

dies beispielsweise auch die USA oder Frankreich tun. Es geht also um die unausgesprochene Ambition, dazuzugehören bzw. von den größeren Mächten und Industrienationen als gleichberechtigter Mitspieler – in eigener Sache, mit eigenem Recht – anerkannt zu werden. Zum anderen gilt: Solange wichtige Länder der Region wie Argentinien und Mexiko die brasilianische Forderung nach einem ständigen Sitz nicht unterstützen, kann die aufstrebende Macht schlecht behaupten, den Subkontinent zu repräsentieren. Argentinien und Mexiko machen geltend, ein ständiger Sitz Brasiliens zerstöre das Machtgleichgewicht in der Region.<sup>88</sup> An solchen Reaktionen macht sich folgende Tendenz bemerkbar: Eine nichtuniverselle Institution muss bei außenstehenden Ländern nicht unbedingt an Akzeptanz gewinnen, wenn sie durch Erweiterung der Mitgliedschaft weniger exklusiv wird. Denn jene Staaten, die von der Institution weiter ausgeschlossen bleiben, fühlen sich nun noch stärker diskriminiert. Dieses organisationssoziologische Phänomen entkräftet das Argument Brasiliens, dass, sollte es einen ständigen Sitz erhalten, der UN-Sicherheitsrat höhere Wertschätzung bei den Ländern des Südens gewinnen würde.

Indem sich aber Brasilien – zusammen mit anderen Staaten – als aufstrebende Macht versteht und den Eintritt in »oligarchische Institutionen« oder die Beteiligung an »hegemonischen Entscheidungsprozessen« sucht, sticht es aus dem Süden heraus und strebt nach dem Norden. Die Aufwertung der brasilianischen Position im internationalen System<sup>89</sup> bedeutet eine Hierarchisierung des Südens. Dies wiederum erzeugt ein Spannungsverhältnis zu dem egalitären Diskurs, der von der Dichotomie Nord-Süd lebt. Selektive Allianzen wie IBSA und BRIC oder Governance-Clubs wie die G20 sind bereits Ausdruck einer »besonderen Klasse«; für Brasilien würden sie zweifellos an Anziehungskraft verlieren, sollte man sie signifikant erweitern. Zugleich ist es eher die Ausnahme als die Regel, dass Brasilien mit seinen Strategien sowohl im Süden als auch im Norden große Anerkennung findet – wie

<sup>88</sup> Argentinien fordert vielmehr, die Zahl der nichtständigen Sitze im UN-Sicherheitsrat zu erhöhen. Für eine Argumentation gegen einen ständigen Sitz Brasiliens siehe den Artikel des ehemaligen mexikanischen Außenministers Jorge G. Castañeda, »The Trouble with the BRICs. Why It's Too Soon to Give Brazil and India Permanent Seats on the U.N. Security Council«, in: *Foreign Policy*, 14.3.2011, <[www.foreignpolicy.com/articles/2011/03/14/the\\_trouble\\_with\\_the\\_brics](http://www.foreignpolicy.com/articles/2011/03/14/the_trouble_with_the_brics)> (Zugriff am 19.9.2011).

<sup>89</sup> Schirm, »Leaders in Need of Followers« [wie Fn. 84].

es etwa mit der Führungsrolle im Rahmen der UN-Stabilisierungsmission auf Haiti gelang. In den meisten Fällen führt die doppelte Ambition, eine Stimme des Südens zu sein, die im Norden Gehör findet, zu einem Zielkonflikt.

## Aufstrebende Mächte

Lulas Regierung strebte außenpolitisch nach Allianzen mit Ländern, die als Brasilien »ebenbürtig« begriffen wurden (coalitional politics). Chiffren wie IBSA (für Indien, Brasilien, Südafrika) und BRIC (Brasilien, Russland, Indien, China) bezeichnen keine Staatengruppen, die nach strikten Homogenitätskriterien gebildet wurden oder mit Kategorien wie »Entwicklungsländer«, »Schwellenländer« bzw. »Länder des Südens« belegt werden könnten. Diese Konstellationen zeigen vielmehr den Anpassungsdruck auf, unter dem sich die nach 1945 entstandene Weltordnung befindet. Zugleich verdeutlichen sie den gestiegenen Anspruch der an diesen »Clubs« beteiligten Akteure auf Anerkennung und – damit verbunden – ihr Streben nach Status. Brasiliens Suche nach Partnern, die einen ähnlichen »globalen Status« haben, führte dabei nicht zur Gruppenbildung mit »Gleichgesinnten«, sondern mit »Gleichgewichtigen«. Verbindendes Element ist weniger eine horizontale Perspektive allgemeiner Übereinstimmungen, gemeinsamer außenpolitischer Kernpositionen oder sektoraler Interessen (wie etwa im Falle der WTO, der G20 oder der Cairns-Gruppe). Entscheidend ist vielmehr die vertikale Perspektive einer Abgrenzung von jenen Ländern, die in der bestehenden internationalen Hierarchie besser platziert sind. Den Bezugspunkt bilden also diejenigen Staaten, die im internationalen System innerhalb und außerhalb der Institutionen den Ton angeben, mithin Gestalter der globalen Ordnung und Normensetzer sind.

Ein Club-Format, dem sich Brasilien unter Lulas Regierung anschloss, ist die BRIC-Gruppe. Die Bezeichnung geht auf ein Akronym zurück, das ab 2001 im Zentrum diverser Publikationen des Finanzdienstleisters *Goldman Sachs* stand.<sup>90</sup> Deren Autorinnen und

<sup>90</sup> Jim O'Neill, *Building Better Global Economic BRICs*, Goldman Sachs, 30.11.2001 (Global Economics Paper Nr. 66), <[www2.goldmansachs.com/ideas/brics/building-better-doc.pdf](http://www2.goldmansachs.com/ideas/brics/building-better-doc.pdf)>; Dominic Wilson/Roopa Purushothaman, *Dreaming with BRICs: The Path to 2050*, Goldman Sachs, 1.10.2003 (Global Economics Paper Nr. 99), <[www2.goldmansachs.com/ideas/brics/book/99-dreaming.pdf](http://www2.goldmansachs.com/ideas/brics/book/99-dreaming.pdf)>; Jim O'Neill/Dominic Wilson/Roopa Purushothaman/Anna Stupnytska, *How Solid Are the*



Autoren beschäftigten sich mit der wachsenden relativen Bedeutung der vier Volkswirtschaften im globalen Kontext, vor allem hinsichtlich des Bruttoinlandsprodukts und der Wachstumsraten. Zwischen Brasilien, Russland, Indien und China kam es zunächst am Rande internationaler Veranstaltungen zu einigen informellen Treffen von Ministern sowie den Staats- und Regierungschefs, ab September 2006 dann auch zu einer ersten Koordinierung. Das erste offizielle Gipfeltreffen zwischen Lula, Dmitrij Medwedew, Manmohan Singh und Hu Jintao fand im Juni 2009 in Jekaterinburg, das zweite im April 2010 in Brasilia statt.<sup>91</sup> Zuletzt kamen die Regierungsvertreter, nun erstmals auch mit Südafrikas Präsident Jacob Zuma, im April 2011 im südchinesischen Sanya zusammen. Seitdem hat sich die um ein fünftes Land erweiterte Abkürzung BRICS etabliert. Die Staatengruppe versteht sich als informeller Mechanismus, der dazu dienen soll, den Dialog zwischen den Mitgliedern zu vertiefen, ihre Positionen bei Themen der globalen Agenda zu koordinieren und die Zusammenarbeit in bestimmten Politikfeldern auf Regierungs- wie auf zivilgesellschaftlicher Ebene zu intensivieren.

Ein weiteres Format ist IBSA, das im Juni 2003 durch die »Brasilia-Erklärung« ins Leben gerufene Dialogforum zwischen Indien, Brasilien und Südafrika. Sein Ursprung liegt in Gesprächen, die während des G8-Treffens im französischen Evian im selben Jahr stattgefunden hatten. IBSA begreift sich als Koordinationsmechanismus zwischen drei multiethnischen und multikulturellen Demokratien, die zu einer neuen internationalen Architektur beitragen, ihre Positionen zu globalen Themen abstimmen und die Zusammenarbeit auf diversen Politikfeldern verstärken wollen. Aus brasilianischer Perspektive ist IBSA in dreierlei Hinsicht relevant: Das Format soll (1) die Position der drei Staaten in multilateralen Foren und allgemein auf globaler Ebene verbessern, (2) als Katalysator für die Entwicklung der Beziehungen zwischen den Mitgliedern wirken und (3) als Süd-Süd-Kooperations-

*BRICs?*, Goldman Sachs, 1.12.2005 (Global Economics Paper Nr. 134), <[www2.goldmansachs.com/ideas/brics/how-solid-doc.pdf](http://www2.goldmansachs.com/ideas/brics/how-solid-doc.pdf)>; Goldman Sachs, *BRICs and Beyond*, Global Investment Research, November 2007, <[www2.goldmansachs.com/ideas/brics/book/BRIC-Full.pdf](http://www2.goldmansachs.com/ideas/brics/book/BRIC-Full.pdf)> (Zugriff jeweils am 31.8.2011).

<sup>91</sup> Seit 2006 werden zwischen den vier Ländern unregelmäßig Treffen abgehalten, an denen Minister verschiedener Ressorts, Repräsentanten der Entwicklungsbanken, Leiter der statistischen Ämter, Richter und Vertreter der Zivilgesellschaft (aus Thinktanks, Unternehmensverbänden, Kooperativen etc.) teilnehmen. Das dritte Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs fand im April 2011 in China statt.

mechanismus dienen, vor allem durch den neu eingerichteten Finanzfonds.<sup>92</sup> Die Tatsache, dass die beteiligten Länder auf verschiedenen Kontinenten liegen und bis zu einem gewissen Grad eine regionale Führung im eigenen Umfeld übernehmen (bzw. andere Staaten dies von ihnen erwarten), wird als geostrategisches Potential verstanden. Gemeinsam ist den drei Ländern außerdem, dass sie auf globaler Ebene mehr Partizipation und Anerkennung beanspruchen und eine Reform der Global-Governance-Strukturen fordern – mit dem Ziel, diese demokratischer, inklusiver und repräsentativer zu gestalten und somit ihre Legitimation zu erhöhen.

Auch wenn IBSA einen höheren Institutionalierungsgrad als BRICS erreicht hat, zeichnen sich beide Formate durch den »fluiden Charakter« eines Koordinierungsmechanismus mit informellen Strukturen aus. Weder stützen sie sich auf ein Gründungsdokument oder eine Satzung, noch besitzen sie ein ständiges Sekretariat mit eigenem Haushalt. Insofern fehlt ein Implementierungsmechanismus bzw. eine Instanz, die eine Verstetigung des operativen Geschäfts gewährleistet. Während das brasilianische Außenministerium auf seiner Website IBSA wie BRIC als zentrale Themen im Rahmen der interregionalen Mechanismen aufführt, ist bei IBSA eine stärkere organisatorische Verankerung im Itamaraty (in der Abteilung Subsecretaria-General Política II) zu beobachten. Insgesamt aber bleibt die Beziehungsdichte der beteiligten Akteure bei beiden Formaten auf niedrigem Niveau.

Auch ansonsten erweist es sich als schwierig, sektorale Konvergenzen bzw. eine intensive Zusammenarbeit in verschiedenen Politikfeldern zu erreichen. Viel zu ausgeprägt ist die soziostrukturelle und politische Heterogenität innerhalb dieser Gruppen. Umso entscheidender könnten die kollektiven Vorteile sein, die sich die beteiligten Akteure von einem koordinierten Handeln auf globaler Ebene versprechen. Grundlage dafür ist das Rollenverständnis als »middle powers« im internationalen Kontext. Was dieses »Mittelfeld-Dasein« konkret bedeutet und welche Implikationen es hat, scheint allerdings im Rahmen von IBSA leichter definierbar als bei BRICS. Keiner der demokratischen Staaten Brasilien, Indien und Süd-

<sup>92</sup> Sekretär Figueiredo de Souza, IBSA-Abteilung, Itamaraty, in: Woodrow Wilson International Center for Scholars, *Emerging Powers: India, Brazil and South Africa (IBSA) and the Future of South-South Cooperation*, Special Report, Washington, D.C., August 2009.

afrika ist in der G8 oder mit einem ständigen Sitz im UN-Sicherheitsrat vertreten; gleichzeitig gehören alle

**Tabelle 1**

**Eckdaten der Länder Brasilien, China, Indien, Russland und Südafrika**

| Staat     | Demokratie | Atommacht | Sicherheitsrat<br>(ständiger<br>Sitz) | BIP<br>(in Mrd. Euro) | BIP pro Kopf<br>(in Euro) | Wachstums-<br>rate 2010<br>(in Prozent) | Bevölkerung<br>(in Mio.) |
|-----------|------------|-----------|---------------------------------------|-----------------------|---------------------------|---|--------------------------|
| Brasilien | X          | -         | -                                     | 1526,4                | 7898,4                    | 7,5                                     | 193,3                    |
| China     | -          | X         | X                                     | 4333,7                | 3230,7                    | 10,5                                    | 1341,4                   |
| Indien    | X          | X         | -                                     | 1078,7                | 887,1                     | 9,7                                     | 1215,9                   |
| Russland  | (-)        | X         | X                                     | 1114,1                | 7936,8                    | 4,0                                     | 140,4                    |
| Südafrika | X          | -         | -                                     | 267,3                 | 4175,2*                   | 3,0                                     | 49,4*                    |

\* Schätzungen basierend auf Zahlen von 2008.

Quelle: European Union, DG Trade, die Zahlen für 2010 beruhen auf Schätzungen auf der Grundlage von Daten des Jahres 2009.

drei der G20 an. Dagegen verfügen die BRICS-Mitglieder China und Russland über permanente Mandate im Sicherheitsrat; Russland ist überdies in der G8. Beide Länder haben zudem kein bzw. nur ein stark eingeschränkt demokratisches Regime und sind anerkannte Atommächte. Zu ihnen gesellt sich nach dem »nuklearen Kriterium« auch Indien als faktische Atommacht (siehe Tabelle 1). Zugleich sind innerhalb von IBSA und BRICS die Divergenzen bei zentralen internationalen Streitfragen zu ausgeprägt, als dass aus diesen Gruppen eine substantielle und durchsetzungsfähige konzertierte Aktion erwachsen könnte. So hat etwa Brasilien bisher China noch nicht den Status einer Marktwirtschaft zuerkannt, während China den brasilianischen Anspruch auf einen ständigen Sitz im UN-Sicherheitsrat nicht eindeutig unterstützt – dies sind paradigmatische Beispiele für fehlende Konvergenz.<sup>93</sup>

<sup>93</sup> Ein weiteres Beispiel ist die Haltung zum Römischen Statut des Internationalen Strafgerichtshofs: Während es von Brasilien und Südafrika ratifiziert wurde und Russland es zumindest unterschrieben hat, verweigern Indien und China die Unterzeichnung.

## Brasilien als Handelsmacht

Zur außenpolitischen Agenda der Regierung Lula gehörte die handelspolitische Profilbildung. »Brasilien als Handelsmacht« war ein Rollenverständnis, das der südamerikanische Staat zuvor nicht gepflegt hatte. Nun aber machte es sich nicht nur diskursiv bemerkbar, sondern auch durch eine Reihe außenpolitischer Entscheidungen. Dies betraf Brasiliens Verhalten in formellen und informellen Institutionen wie WTO und G20 (Entwicklungs- und Schwellenländer), den Ausbau der Beziehungen zu bestimmten Staaten und Regionen sowie die offensive »Ethanol-Diplomatie« des Landes. Insgesamt trug die neue Schwerpunktsetzung dazu bei, dass die USA und die EU im brasilianischen Außenhandel zugunsten einer Süd-Süd-geprägten Diversifizierung an Bedeutung verloren. Dabei büßte allerdings auch der Mercosur an Gewicht ein. Dieser Trend war weniger das Ergebnis zielgerichteter Bemühungen der Regierung – vielmehr nutzte man die Chance, die sich mit dem Aufstieg Chinas bot. Insgesamt aber blieb die handelspolitische Leistungsfähigkeit begrenzt, so dass Brasilien nur beim Export von Rohstoffen als »global trader« gelten kann. Im Falle höher verarbeiteter Produkte, die überwiegend in Lateinamerika abgesetzt werden, bleibt Brasilien auf die Rolle eines »regional trader« beschränkt. Lediglich im Bereich des Bioethanols hat Brasilien das Potential, sich zur globalen Handelsmacht zu entwickeln.

### Handelstrends

In den 1990er Jahren dominierte in Brasilien die Vorstellung, eine aktive Handelspolitik könnte einen wichtigen Beitrag zur volkswirtschaftlichen Entwicklung des Landes leisten und Handelsliberalisierung sei der Schlüssel dazu. Unter Lulas Präsidentschaft dagegen diente die rhetorische Positionierung Brasiliens als internationale Handelsmacht weniger einem entwicklungsökonomischen Ziel im Innern als vielmehr einem außenpolitisch-strategischen Ziel, nämlich dem, Brasiliens Rolle als globaler Akteur auszubauen. Denn für das stete Wirtschaftswachstum seit 2003 war eigentlich der brasilianische Binnenmarkt verantwortlich – und nicht der Außenhandel. Im Gegensatz zu anderen Schwellenländern wirkte auch nicht eine

hohe Investitionsrate als Konjunkturmotor, sondern die interne Nachfrage nach lang- und kurzlebigen Konsumgütern.<sup>94</sup> Diese wurden zugänglich für Bevölkerungsgruppen, die einst in Armut gelebt hatten und nun in die Mittelschicht aufstiegen.

Dass der brasilianische Export in absoluten Zahlen gestiegen ist und das Land seit dem Jahr 2000 stets eine positive Handelsbilanz vorzuweisen hat, muss durch weitere Daten relativiert werden. Erstens ist Brasilien zwar die größte Volkswirtschaft Lateinamerikas, doch gehört sie nicht zu den offensten. Dies erklärt unter anderem, warum das Land von der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise nur leicht getroffen wurde. Weder sind Brasiliens Zölle besonders niedrig, noch ist seine Exportquote (Ausfuhren als Anteil am BIP) besonders hoch. Letztere lag im Zeitraum 2007–2009 nur bei 24,8 Prozent. Zum Vergleich: Die Exportquote Chinas betrug 58,7 Prozent. Zudem verfolgte Brasilien bzw. der Mercosur – anders als etwa Chile – keine aktive Strategie, um Freihandelsabkommen mit anderen Staaten oder Staatengruppen abzuschließen. Zweitens war der nominelle Anstieg brasilianischer Ausfuhren nicht nur durch eine verstärkte Nachfrage nach Commodities bedingt, sondern auch und entscheidend durch den damit verbundenen Preisanstieg – eine Entwicklung, die der Prebisch-Singer-These einer »säkularen Verschlechterung der Terms of Trade«<sup>95</sup> widerspricht. Das Wachstum des brasilianischen Exports ist also weniger in der Menge als viel-

<sup>94</sup> Ricardo Sennes, *Interesses brasileiros, estratégias e parcerias em política comercial* [Brasilianische Interessen, Strategien und Partnerschaften in der Handelspolitik], Manuskript präsentiert im Rahmen des *Primeiro Fórum de Diálogo com o Brasil – »O Brasil na nova ordem global«* [Erstes Dialogforum mit Brasilien – »Brasilien in der neuen globalen Ordnung«], GIGA German Institute of Global and Area Studies, Hamburg, Februar 2011, S. 1; Ricardo Sennes/Ângela Cristina Tepassê, »Brasil y China. Una nueva relación comercial« [Brasilien und China. Eine neue Handelsbeziehung], in: *Foreign Affairs Latinoamérica*, 11 (2011) 1, S. 22–32.

<sup>95</sup> Nach der Prebisch-Singer-These ist es für Primärgüter-Exporteure (meist Entwicklungsländer) nachteilig, in die internationale Arbeitsteilung – also in das Weltwirtschaftssystem – eingebunden zu werden. Tendenziell verschlechtere sich dadurch das Austauschverhältnis zwischen den exportierten Rohstoffen und den importierten verarbeiteten Produkten.

mehr im Wert der Güter begründet. Drittens scheint sich in den letzten Jahren eine Tendenz zu verfestigen, die sich aus der Aufwertung von Brasiliens Währung ergibt: Die Importe entwickeln sich dynamischer als die Exporte, so dass die positive Handelsbilanz des Landes konstant schrumpft. Viertens gewinnen die nichtverarbeiteten Produkte unter den Ausfuhren zunehmend an Bedeutung. Zwischen 1998 und 2009 ging der Anteil der Exportgüter niedrigen bzw. mittel-hohen Technologiegrades von 32 auf 28,9 bzw. von 25,9 auf 18,1 Prozent zurück. Der Anteil nichtverarbeiteter Exportgüter nahm dagegen im selben Zeitraum stark zu: von 19,9 auf 31 Prozent.<sup>96</sup> Die brasilianische Exportpalette konzentriert sich also mehr und mehr auf Produkte mit geringerer Wertschöpfung. Fünftens ist festzuhalten, dass sich zwischen 2000 und 2009 der brasilianische Anteil an den weltweiten Importen lediglich von 0,94 auf 1,09 Prozent, der Anteil an den Exporten von 0,93 auf 1,22 Prozent erhöht hat. In dieser Hinsicht ist das globale Gewicht Brasiliens während der letzten zehn Jahre nicht signifikant gestiegen.<sup>97</sup>

## Handelspartner

Im Jahr 2009 gingen 23,5 Prozent der brasilianischen Ausfuhren nach Lateinamerika. Unter den Abnehmer-Regionen belegte der Subkontinent damit nach Asien (25,8 Prozent) den zweiten Platz.<sup>98</sup> Den wichtigsten Absatzmarkt bildete Lateinamerika für verarbeitete Exportgüter aus Brasilien. Fördernd wirkten hier regionale Handelsliberalisierungen und die Wettbewerbsvorteile, die nationale und ausländische Unternehmen in Brasilien gegenüber anderen Firmen in der Region genießen.<sup>99</sup> Dennoch spielte der Mercosur im Rahmen von Lulas regionaler Handelsstrategie lediglich eine rhetorische Rolle.<sup>100</sup> In Lateinamerika und insbesondere in Brasilien hat das Engagement für Handelsliberalisierung während der letzten acht Jahre

kontinuierlich abgenommen. Lula war es wichtiger, das Integrationssystem zu erweitern, als es zu vertiefen – wie etwa seine Beitrittseinladung an Venezuela zeigte. Vom Acquis communautaire des Mercosur, das heißt seinen gemeinschaftlichen Normen, haben die Mitgliedstaaten weniger als 40 Prozent umgesetzt, wobei der brasilianische Wert noch unter dem Durchschnitt liegt. Zudem war in den letzten vier Jahren nicht nur eine verstärkte argentinisch-brasilianische Bilateralisierung innerhalb der Gruppe zu beobachten, sondern auch eine deutliche Verschlechterung der Handels- und Wirtschaftsbeziehungen zwischen diesen beiden Staaten. Protektionistische Ad-hoc-Maßnahmen wurden zunehmend zur Regel. Für Brasilien hat der Mercosur damit in zweierlei Hinsicht an handelspolitischer Relevanz eingebüßt. Zum einen verringerte sich sein materielles Gewicht. Heute repräsentiert er nur noch knapp 10 Prozent des gesamten brasilianischen Außenhandels.<sup>101</sup> Zum anderen erfüllt der Mercosur schon lange nicht mehr die Funktion, die ihm bei seiner Gründung zugeordnet worden war: Weltmarkteinbindung im Geiste eines offenen Regionalismus zu ermöglichen.

Mit dem nachlassenden Freihandels-Impetus in der Region korreliert jedoch die jüngere Tendenz wachsender brasilianischer Investitionen in Lateinamerika. Der Mercosur bietet Brasilien seit einigen Jahren weniger ein Sprungbrett zum globalen Markt als vielmehr eine erste Plattform für einheimische Firmen auf dem Weg zu ihrer Internationalisierung.<sup>102</sup> Begünstigt wurde die »Südamerikanisierung« brasilianischer Unternehmen durch deren ausgeprägte Lobbyfähigkeit und einen Entnationalisierungsprozess der Industrie in den Nachbarländern, vor allem in Argentinien. Im Zeitraum 2001–2008 konzentrierten sich die brasilianischen Investitionen in Lateinamerika und der Karibik stark auf den Mercosur (78,6 Prozent). Als weitere wichtige Zielgebiete folgten Chile und die

<sup>96</sup> Daten der brasilianischen Zentralbank (Banco Central do Brasil), zitiert in: Sennes, *Interesses brasileiros* [wie Fn. 94], S. 3.

<sup>97</sup> Daten des IMF, *World Economic Outlook Database*, Oktober 2010.

<sup>98</sup> Daten der Secretaria de Comércio Exterior (SECEX) – Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MEDIC), zitiert in: Sennes, *Interesses brasileiros* [wie Fn. 94], S. 4.

<sup>99</sup> Ebd.

<sup>100</sup> Janina Onuki, »Interesses comerciais brasileiros na América do Sul« [Brasilianische Handelsinteressen in Südamerika], in: Konrad-Adenauer-Stiftung (Hg.), *O Brasil no contexto político regional* [wie Fn. 52], S. 165–176 (169).

<sup>101</sup> Daten für 2009 von Eurostat. In den 1990er Jahren hatte der Mercosur-Anteil am gesamten brasilianischen Außenhandel die 20-Prozent-Marke erreicht.

<sup>102</sup> Die folgenden Daten und viele der Argumente basieren auf: Daniela Perrota/Gastón Fulguet/Eugenia Inchauspe, *Luces y sombras de la internacionalización de las empresas brasileñas en Sudamérica: ¿integración o interacción?* [Licht und Schatten der Internationalisierung der brasilianischen Unternehmen in Südamerika: Integration oder Interaktion?], Buenos Aires: Nueva Sociedad (un proyecto de Friedrich-Ebert-Stiftung), 2011, <[www.riosvivos.org.br/arquivos/site\\_noticias\\_1717826015.pdf](http://www.riosvivos.org.br/arquivos/site_noticias_1717826015.pdf)> (Zugriff am 27.10.2011).

Andengemeinschaft<sup>103</sup> (jeweils 7,5 Prozent). Brasilien investierte innerhalb Südamerikas vor allem in Übernahmen (32,1 Prozent), Erweiterungen (17,3 Prozent) und strategische Fusionen (10 Prozent). Viel seltener wurden neue Fabrikanlagen errichtet oder zusätzliche Arbeitsplätze geschaffen. Die brasilianischen Zukäufe in Südamerika konzentrierten sich auf kapitalintensive Firmen, ohne dass dabei die produktive Komplementarität in der Region bzw. die Entwicklung von Wertschöpfungsketten gefördert worden wäre. Auf diese Weise entstand im Mercosur eine weitere strukturelle Asymmetrie. Zum Teil war die brasilianische Investitionspolitik in der Region ein Ersatz für den intraregionalen Handelsaustausch. Sie bildete zudem eine Strategie zur Kostensenkung bei Ausfuhren, denn aus währungspolitischen Gründen wurde es günstiger, etwa von Argentinien statt von Brasilien aus in die Welt zu exportieren. Diese »handelspolitische Umlenkung« offenbart, dass es noch keinen gemeinsamen Markt im Mercosur gibt, nicht einmal einen gemeinsamen Außenzoll.

Die Handelsbeziehungen mit Afrika sind noch weniger ausschlaggebend für Brasiliens internationale Profilierung als Handelsmacht. Sie stellen eher einen bescheidenen Beitrag zur Diversifizierung der Partnerstruktur brasilianischen Außenhandels dar – und ein Mittel zur politischen und wirtschaftlichen Positionierung auf dem Kontinent. Im Jahr 2010 betrug Afrikas Anteil an der brasilianischen Aus- und Einfuhr 4,5 bzw. 6,6 Prozent (2009: 5,7 bzw. 9,1 Prozent).<sup>104</sup> Dabei ist die Handelsbilanz für Brasilien negativ (mit rund -2 Milliarden US-Dollar).<sup>105</sup> Der Löwenanteil des Außenhandels entfällt auf nur drei Länder: Nigeria, Angola und Südafrika. Gemeinsam nehmen sie etwa die Hälfte der brasilianischen Exporte nach Afrika ab, während zugleich zwei Drittel von Brasiliens afrikanischen Importen von hier stammen. Aus Nigeria (afrikanischer Hauptlieferant für Brasilien) und Angola (wichtigster Handelspartner Brasiliens in der

Gruppe Afrikanischer Staaten mit Amtssprache Portugiesisch, PALOP, und größter Abnehmer auf dem Kontinent) führt Brasilien fast ausschließlich Erdöl ein. Afrika liefert insgesamt 65,2 Prozent des gesamten Erdöls, das Brasilien importiert.<sup>106</sup> Andere PALOP-Staaten sind eher unbedeutende Handelspartner, die hauptsächlich brasilianische Waren abnehmen.

**Tabelle 2**  
**Anteil des Handels mit China, Indien, Russland und Südafrika am Gesamthandel Brasiliens (2009, in Prozent; jeweiliger Rang in Klammern)**

| Partner   | Import   | Export   | Handel gesamt |
|-----------|----------|----------|---------------|
| China     | 12,8 (3) | 12,6 (2) | 12,7 (3)      |
| Indien    | 1,8 (10) | 2,1 (7)  | 2,0 (9)       |
| Russland  | 1,1 (15) | 1,9 (8)  | 1,5 (12)      |
| Südafrika | 0,4 (33) | 0,9 (25) | 0,6 (29)      |

Quelle: European Union, DG Trade <<http://trade.ec.europa.eu/doclib/html/113359.htm>> (Zugriff: 21.9.2011).

Die Allianzbildung mit anderen »Mittelmächten« im Rahmen von IBSA und BRICS wurde auch mit dem Argument begründet, man wolle den gestiegenen Handelsaustausch zwischen den Partnern weiter ausbauen. Wie Tabelle 2 jedoch offenbart, ist innerhalb von IBSA und BRICS nur China ein zentraler Import- und Exportpartner Brasiliens. Umgekehrt ist Brasilien als Handelspartner weniger relevant für China (Rang 10 mit 2 Prozent am Gesamthandel) und noch unbedeutender für Russland (1 Prozent, Rang 11), Südafrika (1,4 Prozent, Rang 16) und Indien (1,1 Prozent, Rang 19).<sup>107</sup> Es mag zu den erklärten Zielen von IBSA und BRICS gehören, den bilateralen Handelsaustausch zu fördern. Allerdings ist dies keine einfache Aufgabe, denn die beteiligten Länder gehören jeweils verschiedenen Freihandelszonen bzw. Integrationssystemen an. Der Mercosur als (unvollständige) Zollunion beschränkt Brasiliens Möglichkeiten, im Alleingang Handelsabkommen mit Drittländern abzuschließen. Zugleich ist China unter den nationalen Märkten zum größten Abnehmer brasilianischer Exporte (12,6 Prozent) avanciert und hat dabei die USA (10,6 Prozent) und Argentinien (8,4 Prozent) auf den zweiten bzw. dritten Platz verdrängt. Als Staatengruppe bleibt die

**103** Die Andengemeinschaft (Comunidad Andina de Naciones, CAN) ist ein Integrationssystem, das heute aus Bolivien, Ecuador, Kolumbien und Peru besteht.

**104** Daten vom Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, Secretaria de Comércio Exterior, *Conhecendo o Brasil em Números* [Ministerium für Entwicklung, Industrie und Außenhandel. Sekretariat für Außenhandel, Brasilien in Zahlen], Oktober 2010, <[www.mdic.gov.br/arquivos/dwnl\\_1278014345.pdf](http://www.mdic.gov.br/arquivos/dwnl_1278014345.pdf)> (Zugriff am 19.9.2011).

**105** Die brasilianischen Exporte nach Afrika hatten 2010 ein Volumen von rund 9,2 Milliarden US-Dollar. Brasiliens Importe aus Afrika beliefen sich im selben Jahr auf 11,3 Milliarden US-Dollar, siehe ebd..

**106** Daten von der Agencia Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis [Nationale Agentur für Erdöl, Gas und Biokraftstoffe], <[www.anp.gov.br](http://www.anp.gov.br)> (Zugriff am 15.9.2011)

**107** Handelsdaten von DG Trade, EU, <<http://ec.europa.eu/trade/creating-opportunities/bilateral-relations/statistics>> (Zugriff am 19.9.2011).

EU der Hauptabsatzmarkt Brasiliens (22,5 Prozent).<sup>108</sup> Die dominante Rolle von Chinas Nachfrage nicht nur nach brasilianischen, sondern nach lateinamerikanischen Rohstoffen generell bewirkte ein Ungleichgewicht in den Handelsbeziehungen, das ein Experte so umschrieb: »Lateinamerika koppelt sich an den Motor der Weltwirtschaft des 21. Jahrhunderts mit einer Industriestruktur des 19. Jahrhunderts.«<sup>109</sup> Die brasilianischen Handelsbeziehungen mit China reproduzieren also das übliche Ungleichgewicht, das auch den Handel zwischen Brasilien und den westlichen Industrienationen charakterisiert. Dass die brasilianische Regierung um diesen Umstand weiß, hat sie davon abgehalten, China den Status einer Marktwirtschaft zuzuerkennen.

Brasilien hegt mittlerweile Ambitionen, sich zu einem globalen Erdölexporteur zu entwickeln. Dazu trug bei, dass in den Pré-Sal-Gebieten vor der brasilianischen Atlantikküste umfangreiche Ölreserven entdeckt wurden.<sup>110</sup> Die tägliche Produktion von Erdöl stieg im Zeitraum 2009-2010 um 5,6 Prozent (etwas mehr als der jährliche Durchschnitt in den letzten zehn Jahren) und erreichte eine Menge von 750 Millionen Barrel/Tag. Was den Außenhandel mit Erdöl betrifft, setzt sich die Tendenz schrumpfender Importe und expandierender Exporte fort. Die Erdöleinfuhren gingen im letzten Jahr um 13,8 Prozent auf 123,6 Millionen Barrel zurück, während die Erdölausfuhren um 20,1 Prozent auf 230,5 Millionen Barrel stiegen. Hauptabnehmer brasilianischer Erdölausfuhren ist der Raum Asien-Pazifik (33,4 Prozent), darunter an jeweils erster und zweiter Stelle China (25,5 Prozent) und Indien (7,5 Prozent). An die USA liefert Brasilien 23,8 Prozent seines exportierten Erdöls. Trotz der

Entdeckung neuer Reserven und des Ausbaus von Produktion und Export gehört Brasilien immer noch nicht zu den Top-10-Ländern: Der südamerikanische Staat belegt den 15. Platz unter den Ländern mit den größten Erdölreserven weltweit,<sup>111</sup> und befindet sich an 12. Stelle im Ranking der Erdölproduzenten.

Nur im Bereich der Biokraftstoffe besitzt Brasilien das Potential, zu einem »global trader« zu werden.<sup>112</sup> Weltweit ist das Land für 34 Prozent der Ethanol- und 10 Prozent der Biodieselproduktion verantwortlich. Als zweitgrößter Bioethanol-Hersteller überhaupt (nach den USA mit 54 Prozent) verfügt Brasilien über wichtige Wettbewerbsvorteile. Es hat so die Chance, einen globalen Markt zu erobern, der sich erst im Aufbau befindet. Gegenwärtig werden nur 10 Prozent des weltweit verbrauchten Ethanols international gehandelt. Die einzigen signifikanten Handelsströme bilden dabei die brasilianischen Exporte in die USA und die EU. Ihren Ursprung haben Brasiliens Herstellungskapazitäten für Biokraftstoffe im Pró-Álcool-Programm der 1970er Jahre. Dieses wurde entwickelt, um Erdölimporte zu substituieren – Ziel war also die Energiesicherung. Die »Ethanol-Diplomatie« der Regierung Lula dagegen war stark auf den Export ausgerichtet, auch wenn bis 2009 lediglich 20 Prozent des im Lande produzierten Bioethanols in die Ausfuhr flossen.

Mit einer internationalen Bioethanol-Kampagne suchte sich Brasilien als »alternative Energiemacht« zu profilieren. Biokraftstoffe wurden als Beitrag zu globaler Energiesicherheit, Umweltschutz und sozio-ökonomischer Entwicklung in ärmeren Ländern präsentiert. Die brasilianische Regierung betrieb Lobby-Arbeit mit dem Ziel, einen internationalen Markt für Biokraftstoffe zu etablieren und die Zolltarife (bislang über 50 Prozent in der EU und 25 Prozent in den USA) zu senken. Angestrebt wurde zudem, dass Ethanol als Umweltgut und Biodiesel als Commodity mit jeweils global einheitlicher Preisstruktur klassifiziert würden. Vor diesem Hintergrund beteiligte sich Brasilien an verschiedenen multilateralen Kooperationsmechanismen wie der Global Bioenergy Partnership (GBEP) und dem International Biofuels Forum (IBF). Zugleich pflegte das Land bilaterale Partnerschaften im Bereich Biokraftstoffe, etwa mit den USA und Deutschland.

**108** Daten von DG Trade, EU, März 2011, <[http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc\\_113359.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113359.pdf)> (Zugriff am 19.9.2011).

**109** So Osvaldo Rosales, Direktor der Abteilung für Handel und Integration an der Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC) der UN, im Rahmen des 56. Fachgesprächs zur Globalisierung der KfW Entwicklungsbank, Berlin, 23.11.2010, siehe den Artikel zu dieser Veranstaltung: Michael Schmidt, »Warum Lateinamerika so gut dasteht«, *Tagesspiegel online*, 25.11.2010, <[www.tagesspiegel.de/wirtschaft/teil-der-loesung/3269490.html](http://www.tagesspiegel.de/wirtschaft/teil-der-loesung/3269490.html)> (Zugriff am 19.9.2011).

**110** Die Pré-Sal-Reserven lagern in einem 800 Kilometer weiten Gebiet zwischen Espírito Santo und Santa Catarina, fünf bis sieben Kilometer unterhalb des Meeresbodens. Die folgenden Daten stammen von der Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis [Nationale Agentur für Erdöl, Gas und Biokraftstoffe], <[www.anp.gov.br/](http://www.anp.gov.br/)> (Zugriff am 15.9.2011).

**111** Unter den nachgewiesenen Erdölreserven befinden sich 93,6 Prozent im Meer (offshore) und 6,4 Prozent auf dem Festland.

**112** Argumente und Daten dieses Absatzes stammen aus: Sybille Acosta/Claudia Zilla, *Markets and Minds. Trade and Value Conflicts over Biofuels*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Mai 2011 (SWP Research Paper 7/2011).

## Außenpolitische Tradition und Lulas Erbe

Zweifelsohne hat unter der achtjährigen Regierung Lulas ein außenpolitischer Wandel stattgefunden. Im Lande selbst wurden die Veränderungen aufmerksam verfolgt und kontrovers diskutiert – was nicht verwundert, ließ sich Brasiliens Diplomatie traditionell doch von einem ausgeprägten historischen Bewusstsein leiten.<sup>113</sup> Faktisch ging der Kurswechsel jedoch weniger weit, als Lula in seinen Reden behauptete. Der Präsident wählte eine Diskursstrategie, die den Bruch im Übermaß betonte, und zwar nicht nur außenpolitisch und nicht nur gegenüber dem Vorgänger Cardoso. »Noch nie zuvor in der Geschichte des Landes«, war eine rhetorische Formel, mit der Lula fast jede seiner Reden begann, um so den Deutungsrahmen für die »außergewöhnlichen« Leistungen seiner Regierung zu setzen. Tatsächlich aber ließen sich viele der Werte, die Lulas Außenpolitik zugrunde lagen, durchaus von der nationalen Tradition ableiten. Die außenpolitische Agenda hat sich insofern stärker verändert als ihr normatives Fundament. Auch bei einzelnen Abweichungen und Kurswechseln blieb das historisch gewachsene Selbstverständnis von Brasiliens Außenpolitik größtenteils erhalten, denn Wandel kann unmöglich losgelöst von Identität stattfinden, auch wenn er diese zu ändern vermag.

### Das Ende des außenpolitischen Konsenses

Ein zentraler Aspekt des außenpolitischen Wandels, der in »Lulas Brasilien« stattgefunden hat, besteht in der Erosion der Monopolstellung des Itamaraty. Hier geht es um die Art und Weise, wie Außenpolitik in dem Land gemacht wird. Eine entscheidende Rolle übernahm Lulas Partei, die PT. Auch wenn die »philosophische Identifikation« nicht vollkommen war, gab es in kaum einem anderen Policy-Bereich<sup>114</sup> eine solch große Übereinstimmung zwischen dem, was in der PT

ausgearbeitet, und dem, was umgesetzt wurde.<sup>115</sup> Die Außenpolitik geriet so unter »Ideologieverdacht« – auch weil sie durch den persönlichen Aktionismus des Präsidenten geprägt war, in vielerlei Hinsicht mit traditionellen Richtlinien brach und das Normensystem berührte, in das die Ressortlogik des Itamaraty bisher eingebettet war. Hier stellt sich die Frage, ob eine Politik, die von althergebrachten Mehrheitspositionen Abstand nimmt, womöglich nur dann echte Chancen auf Durchsetzung hat, wenn sie personalistisch betrieben wird, auf anti-hegemonisches Pathos setzt und dabei Prestige und Status einfordert. Oder ist es vielmehr so, dass ein solch »pyrotechnischer Stil«, der eher den Bruch als die Kontinuität betont, allzu sehr provoziert und die Konsensfindung gerade erschwert? Lulas Präsidentschaft liefert jedenfalls Belege für beide Erklärungsmuster.

Von Ideologie wird meist dann gesprochen, wenn der herrschende Konsens abnimmt und sich Konfliktlinien herauskristallisieren. Als »ideologisch« gelten dann politische Ziele (etwa im Gegensatz zu ökonomischen Interessen) bzw. fremde Positionen, die mit den eigenen Zielen bzw. Ansichten oder dem Mainstream nicht übereinstimmen und konsolidierte Interessenhierarchien in Frage stellen. Die Behauptung, es gebe einerseits eine ideologische, andererseits eine rein interessengetriebene Politik, basiert auf der naiven Annahme,<sup>116</sup> dass es sich bei Interessen um objektive Gegebenheiten, um wertneutrale Selbstverständlichkeiten handle.<sup>117</sup> Politikwissenschaftliche Analysen,

<sup>115</sup> Roberto de Almeida, »Uma nova arquitetura diplomática?« [wie Fn. 22], S. 101.

<sup>116</sup> Diese Annahme ist im Rahmen der realistischen Schule der Internationalen Beziehungen anzutreffen.

<sup>117</sup> »In order to support this contention it is important to note that interests need to be defined in order to come to exist. Interests are nothing in themselves and only something in connection with a someone for whom they are interests«, Erik Ringmar, »The Recognition Game: Soviet Russia Against the West«, in: *Cooperation and Conflict*, (2002) 37, S. 115–136 (118). Ringmar setzt seine Argumentation auf derselben Seite folgendermaßen fort: »It follows, as a point of logic, that questions regarding interests can only begin to be discussed once questions regarding identities have been settled, at least in a preliminary fashion. It is only once we know who we are that we can know what we want. If this point is accepted, a

<sup>113</sup> Luiz Felipe de Seixas Corrêa, »Diplomacia e História: política externa e identidade nacional brasileira« [Diplomatie und Geschichte: Außenpolitik und brasilianische Nationalidentität], in: *Política Externa*, 9 (2000) 1, S. 22–32 (25).

<sup>114</sup> Am ehesten ist eine solche Übereinstimmung vielleicht noch in der Sozialpolitik zu finden.

die etwa zu dem Schluss kommen, die Lula-Regierung habe »das« nationale Interesse tendenziell nicht realistisch, sondern normativ definiert, belegen zwar (explizit) die wertegeleitete Amtsführung des Präsidenten, jedoch (implizit) ebenso die wertegeleitete Argumentation der Autorinnen oder Autoren. Nur weil beide Wertesysteme nicht konvergieren, wird deren Existenz – beim jeweils anderen – überhaupt erst »entdeckt«. <sup>118</sup> Ähnlich perspektivenabhängig ist die damit verbundene Behauptung, unter Lula habe die Außenpolitik nicht im Dienste des Staates, sondern im Dienste der Partei gestanden, weshalb sie ihren traditionellen Charakter als durch Kontinuität geprägte Politik (Política de Estado) verloren habe. <sup>119</sup> Entgegen einer solchen Argumentation, die den Begriff des Interesses naturalisiert und entsubjektiviert, wird in dieser Studie der Standpunkt vertreten, dass Staatsinteressen nicht objektiv vorgegeben sind, sondern von Akteuren definiert, das heißt sozial konstruiert werden. Inwiefern dabei materielle Interessen relevant sind, hängt von ideellen bzw. normativen Gesichtspunkten ab.

Die Transformation, die viele Lula-Kritiker beschreiben, geht tatsächlich darauf zurück, dass das Itamaraty das technokratische Monopol über die Außen-

theory of rational action will always come to presuppose a theory of how identities are created, established and maintained.«

**118** Dazu ein Zitat aus einem Interview mit Lulas außenpolitischem Berater, Marco Aurelio García, »Brasil: un gigante que despierta«, in: *Le Monde Diplomatique en español*, 1.10.2010: »Afirmar que la política externa es una política de Estado [en Brasil] tiene una dosis de verdad, pero los críticos de la política externa de Lula han usado esa tesis para defender posiciones conservadoras, atacándonos con el discurso de que llevamos adelante una política externa ›ideológica‹. La verdad es que nunca tuvimos en Brasil una política externa librada de, entre comillas, algún tipo de ›contaminación ideológica‹, porque tenemos ideas distintas en la cabeza, y eso es bueno.« [Die Behauptung, dass die Außenpolitik in Brasilien eine Staatspolitik sei, hat einen wahren Kern, doch die Kritiker von Lulas Außenpolitik haben diese These verwendet, um konservative Positionen zu verteidigen und uns mit dem Argument anzugreifen, wir betrieben eine ›ideologische‹ Außenpolitik. Richtig ist, dass wir in Brasilien noch nie eine Außenpolitik hatten, die – in Führungsstrichen – frei von irgendeiner Art ›ideologischer Kontaminierung‹ war, weil wir alle unterschiedliche Ideen im Kopf haben, und das ist gut so.]

**119** Siehe u.a. Rubens Recupero, »À sombra de Charles de Gaulle: Uma diplomacia carismática e intrasferível. A política externa do governo Luiz Inácio Lula da Silva (2003–2010)« [Der Schatten von Charles de Gaulle: Eine charismatische und unübertragbare Diplomatie. Die Außenpolitik der Regierung von Luiz Inácio Lula da Silva (2003–2010)], in: *Nuevos Estudios*, CEBRAP, Juli 2010 (87), S. 35–58.

politik verloren hat und der parteiübergreifende Konsens erodiert ist, der einst für Stabilität in diesem Politikfeld sorgte. Je »sichtbarer« und »prominenter« die Außenpolitik wird, umso mehr steigt wiederum die Wahrscheinlichkeit, dass sie zum Gegenstand parteipolitischer Auseinandersetzungen wird. Während etwa die Uneinigkeit in der Wirtschaftspolitik stark abgenommen hat, ist die Außenpolitik zu einer »contested policy« geworden. Über Brasiliens auswärtige Beziehungen wird in der politischen und diplomatischen Elite ebenso wie in der Gesellschaft zunehmend kontrovers diskutiert. Dieses Ende des außenpolitischen Konsenses ist das eigentliche Novum der Ära Lula. Da Politik durch Interessenvielfalt generell weniger berechenbar wird, ist zu erwarten, dass der Kontinuitätscharakter brasilianischer Außenpolitik zugunsten einer »regierungspolitischen Tonalität« längerfristig abnimmt. Sprich: Machtwechsel werden in stärkerem Maße außenpolitische Richtungswechsel mit sich bringen. Dabei wächst auch das Konfliktpotential zwischen den Akteuren und Institutionen, die in den außenpolitischen Entscheidungsprozess involviert sind. Ob daraus tatsächlich ein stärkeres Konfliktgeschehen entsteht, wird von den Führungsqualitäten jener Person abhängen, die das Präsidentenamt bekleidet. Denn ein solcher fragmentierter Kontext, in dem das Außenministerium an außenpolitischer Steuerungskapazität eingebüßt hat, begünstigt die Vormachtstellung des Präsidenten bzw. der Präsidentin.

## Gewachsene Ansprüche eines Riesenstaats

Luiz Felipe de Seixas Corrêa, brasilianischer Diplomat und ehemaliger Botschafter in Deutschland, sprach im Jahr 2000 von der »Trinität« des brasilianischen Nationalgefühls – bestehend aus nationaler Einheit, territorialer Größe und einer Zukunftsvision, die wirtschaftliche Prosperität verheißt. <sup>120</sup> Diese Trias prägte auch unter Lula die brasilianische Identität und blieb somit Grundlage der Außenpolitik.

1. Dass Brasilien in der nationalen Einheit seinen höchsten Wert sieht, erklärt sich zum einen historisch mit der Erfahrung des Zerfalls von Spaniens lateinamerikanischen Kolonien in zahlreiche Republiken. Zum anderen wird damit ein gesellschaftlicher Zusammenhalt postuliert, der ungeachtet aller sozialen, kulturellen und regionalen Unterschiede besteht, wie

<sup>120</sup> Seixas Corrêa, »Diplomacia e História« [wie Fn. 113].



sie als Folge einer asymmetrischen, ungerechten Entwicklung des Landes entstanden sind.<sup>121</sup>

2. Die Wertschätzung von territorialer Größe bildet eine Konstante in der Geschichte Brasiliens. Sie lag drei Entwicklungsphasen der auf das Staatsgebiet bezogenen Außenpolitik zugrunde. In einer ersten Periode der Staatsbildung wurde die »Definition des Raumes« durchgesetzt; Brasilien betrieb dabei eine territorial expansionistische Außenpolitik innerhalb Südamerikas. In einer zweiten Phase der »Konsolidierung des Raumes« rang die Führung des Landes darum, das staatliche Gewaltmonopol auf das ganze Gebiet Brasiliens auszudehnen und es gegenüber anderen Staaten zu verteidigen. Eine dritte Phase galt der »Entwicklung des nationalen Raumes« – nun wurde die Außenpolitik in den Dienst des sozio-ökonomischen Fortschritts im Innern gestellt. Diese drei Abschnitte ließen sich um eine vierte, »Lulische« Periode ergänzen,<sup>122</sup> die durch eine »Eroberung des internationalen Raumes« bestimmt wurde. Kennzeichnend für diese Phase war, dass nationale Größe und sozio-ökonomische Erfolge im Innern für außenpolitische Zwecke nutzbar gemacht wurden.

3. Befördert wurde Brasiliens Zukunftsorientierung durch eine Gegenwart, die von tiefgreifenden sozio-ökonomischen Defiziten geprägt war, und durch eine relativ kurze Vergangenheit – weil es kaum etwas gab, worauf man zurückgreifen konnte, schien alles noch bevorzustehen. Dies weckte die tröstende Hoffnung, nationale Einheit und territoriale Größe würden sich früher oder später in Wohlstand und Reichtum materialisieren. Dieser Gedanke ließe sich nun wie folgt weiterführen: Die sozio-ökonomischen Errenschaften der Lula-Regierung haben die früheren Hoffnungen fast erfüllt und damit den Anspruch begründet, dass dem Land entsprechend seinen materiellen und immateriellen Ressourcen nunmehr größere Anerkennung und eine bedeutendere Rolle auf globaler Ebene zustehe.

De Seixas Corrêa ergänzte die normative Trias aus Einheit, Größe und Zukunftsvision um drei weitere Leitprinzipien, die Brasiliens außenpolitische Projektion historisch geprägt haben: Nationalismus (der ursprünglich expansionistisch ausgerichtet war, dann aber eine entwicklungsorientierte, also zweckrationa-

le, den nationalen Raum integrierende Funktion gewann),<sup>123</sup> Gleichheit zwischen souveränen Staaten sowie Pragmatismus. Alle drei Elemente nährten im Lauf der Jahrhunderte das brasilianische Streben nach Selbständigkeit. Diese suchte man früher durch Distanzierung und Rückzug, also eine defensiv-protektionistische Strategie zu realisieren – im Sinne eines nach innen gekehrten Riesen. Unter Lula hingegen wurde ein offensiv-aktiver Ansatz dominant: Autonomie sollte nun durch außenpolitische Partizipation und Diversifikation erreicht werden. Ziel war mithin, das eigene Engagement in internationalen Organisationen und Formaten zu intensivieren sowie Anzahl und Vielfalt der außenpolitischen Partner zu vergrößern.

Im Bereich der Außenwirtschaft blieb Lulas Politik jedoch der für Brasilien typischen Ambivalenz verhaftet – schwankend zwischen einem liberal-offenen und einem staatsinterventionistisch-geschlossenen Modell. Ein weiterer Widerspruch ergab sich daraus, dass Brasilien sich gleichzeitig mit dem entwickelten Norden und dem unterentwickelten Süden identifizierte. Dieses Spannungsverhältnis, hervorgerufen durch nationale wie internationale Asymmetrien, ist nicht neu. Es gewann aber während des letzten Jahrzehnts in dem Maße an Brisanz, wie Brasiliens Außenbeziehungen zu nördlichen und südlichen Staaten-gruppen eine höhere Sichtbarkeit und Dichte erreichten.

Die Kombination aus nationalistischen Tendenzen, Souveränitätsfixierung und pragmatischer Haltung mag erklären, warum in Brasiliens wissenschaftlicher wie politischer Elite heute ein außenpolitischer Diskurs dominiert, der nach wie vor – wenn nicht zunehmend – realistisch argumentiert.<sup>124</sup> Nach den zwei Amtszeiten von Präsident Lula scheint sich die Verheißung von Wohlstand erfüllt zu haben. Nun soll dieser in eine entsprechende Machtposition in der globalen Hierarchie übersetzt werden – darin sind sich »Lulistas« und »Nicht-Lulistas« bzw. »Anti-Lulistas« einig. Denn über Parteigrenzen hinweg ist in Brasilien die Ansicht verbreitet, das Land habe im letzten Jahrzehnt an außenpolitischem Handlungsspielraum gewonnen, verdiene daher ein größeres Mitspracherecht auf globaler Ebene. Auch Vertreterinnen und

<sup>121</sup> Worte Cardosos, paraphrasiert in: ebd., S. 27.

<sup>122</sup> Der Beginn dieser Phase kann jedoch bereits auf die Regierung Cardoso datiert werden. Dieser stellte die Weichen für wirtschaftliche Stabilität und sozio-ökonomische Entwicklung (durch ausgeprägte Sozialpolitik) und für eine aktivere Außenpolitik.

<sup>123</sup> Lafer, *A identidade internacional do brasil* [wie Fn. 28], S. 87; Hélio Jaguaribe, *O nacionalismo na Atualidade Brasileira* [Der Nationalismus im heutigen Brasilien], Rio de Janeiro 1958, S. 52.

<sup>124</sup> Mit »Realismus« ist hier die realistische Schule der Internationalen Beziehungen gemeint.

Vertreter von Oppositionsparteien und Mitglieder ehemaliger Regierungen sind der Auffassung, nunmehr sei Brasilien »ein Land, das zählt«;<sup>125</sup> es habe international noch nie so viel Einfluss gehabt wie heute. Die neue Regierung steht vor der Herausforderung, dieser Erwartung gerecht zu werden.

**125** So die Einschätzung des ehemaligen Außenministers der Cardoso-Regierung, Luiz Felipe Lampreia, heute Direktor des Rates für Internationale Angelegenheiten der Industrieföderation von Rio de Janeiro (Consejo de Asuntos Internacionales de la Federación de Industrias de Rio de Janeiro), zitiert in: »El gobierno de Brasil marcaría distancia con Venezuela y se acercaría a EE.UU.« [Die Regierung Brasiliens würde auf Distanz zu Venezuela gehen und sich den USA annähern], in: *Infolatam*, 29.3.2011, <[www.infolatam.com/2011/03/29/el-gobierno-de-brasil-marcaria-distancia-con-venezuela-y-se-acercaria-a-ee-uu/](http://www.infolatam.com/2011/03/29/el-gobierno-de-brasil-marcaria-distancia-con-venezuela-y-se-acercaria-a-ee-uu/)> (Zugriff am 19.9.2011).

## Dilmas Optionen

Die Regierungsübernahme von Präsidentin Dilma Rousseff war geprägt durch eine personelle Beständigkeit, die sich auch inhaltlich niederschlagen dürfte. Antonio Patriota wurde vom Generalsekretär des Itamaraty zum Außenminister befördert, Marco Aurelio García als außenpolitischer Berater im Präsidialamt bestätigt. Nelson Jobim blieb zunächst Verteidigungsminister; in diesem Ressort folgte ihm Celso Amorim, Außenminister in der Lula-Regierung. Mehrere Faktoren werden diesem Kontinuitätstrend jedoch entgegenwirken. Dilma (wie sie in Brasilien genannt wird) ist zwar erst seit dem 1. Januar 2011 im Amt und hatte bisher nur wenig Gelegenheit, sich außenpolitisch zu profilieren. Dennoch gibt es bereits einige Anzeichen dafür, dass sich der außenpolitische Hyperaktivismus, wie er für die Ära Lula charakteristisch war, abschwächen wird. Damit einhergehen dürfte eine thematische und geographische Fokussierung der brasilianischen Außenpolitik.

Eine »ausenpolitische Ernüchterung« ist vor allem deshalb zu erwarten, weil sich die neue Präsidentin mit großen innenpolitischen Aufgaben konfrontiert sieht. Vor diesem Hintergrund hat sie im Februar 2011 ein umfassendes Sparprogramm verkündet, von dem bereits verschiedene Maßnahmen umgesetzt wurden. Dazu gehören das Einfrieren des Mindestlohns, ein Einstellungsstopp im öffentlichen Sektor und – was entscheidend ist – die Kürzung der Staatsausgaben um 30 Milliarden US-Dollar. Dilma wird insofern nicht nur stark von der Innenpolitik beansprucht sein, sondern auch über geringere ökonomische Ressourcen für eine expansive Außenpolitik verfügen. Sie hat es außerdem zu einem Ziel ihrer Präsidentschaft erklärt, den brasilianischen Staat effizienter zu machen. Daher ist unwahrscheinlich, dass der »diplomatische Ausbau« fortgesetzt wird. Brasilien wird wohl keine weiteren Vertretungen im Ausland eröffnen und künftig auf kostspielige Anstrengungen in der Außenpolitik verzichten.

Angesichts der prominenten Rolle, die Lula in der Außenpolitik spielte, und der Tatsache, dass sie von ihm selbst zur Nachfolgerin erkoren wurde, steht Dilma vor der Herausforderung, international ein eigenes Profil zu entwickeln. Dabei fehlt ihr jenes Charisma, das der einstige Gewerkschaftsführer Lula

besaß, aber auch der Status einer Führungsfigur innerhalb der PT. Dilma ist zwar schon seit jungen Jahren politisch aktiv, aber erst seit 2001 Mitglied der Partei. Bei den Präsidentschaftswahlen von Oktober 2010 kandidierte sie zum ersten Mal für ein politisches Mandat – anders als Lula, der sich ab 1989 zunächst mehrfach erfolglos um das höchste Staatsamt beworben hatte. Sie war vor ihrem Wahlsieg auch nicht international bekannt – wie Cardoso, der zunächst unter anderem als Außenminister fungiert hatte. Trotz einer revolutionären Vergangenheit<sup>126</sup> absolvierte Dilma eine Karriere als Staatsbeamtin. In der letzten Regierung erwarb sie sich den Ruf einer sachorientierten, diszipliniert und systematisch arbeitenden Expertin. Vor diesem Hintergrund wird ihr außenpolitischer Stil vermutlich darin bestehen, zugunsten von technokratischer Diskretion auf die »politische Show« zu verzichten. Ihr Ansatz scheint weniger auf die Inszenierung von Politik als auf strategische Effektivität gerichtet zu sein.

Dabei genießt sie durchaus breite Unterstützung in der Bevölkerung. Bei einer Umfrage vom März 2011 erreichte sie eine Zustimmung von 73 Prozent<sup>127</sup> – der zweithöchste Wert im dritten Regierungsmonat eines brasilianischen Präsidenten seit der Redemokratisierung 1985.<sup>128</sup> Generell sind Brasiliens Bürgerinnen und Bürger sehr optimistisch, wenn es um ihre Regierung geht. Im März erwarteten 68 Prozent der Befragten, dass Dilmas Amtsführung insgesamt gut bis sehr gut sein würde. Großes Vertrauen sprachen ihr sogar 74 Prozent aus (dabei mehr Männer als Frauen). Teilweise profitiert die Präsidentin noch von den positiven Werten Lulas – doch sie versteht es zugleich, dieses Kapital zu pflegen.

Und sie ist dabei, sich ein positives Image als Verfechterin der Menschenrechte aufzubauen. Bereits

<sup>126</sup> Dilma Rousseff schloss sich in den 1960er Jahren dem Comando de Libertação Nacional an – einer Organisation, die für den bewaffneten Kampf gegen die Militärdiktatur eintrat.

<sup>127</sup> Es handelt sich um eine IBOPE-Umfrage, die vom Nationalen Industrieverband (Confederação Nacional da Indústria, CNI) veröffentlicht wurde, <[www.ibope.com.br/download/cni\\_ibope\\_mar11\\_apresentacao.pdf](http://www.ibope.com.br/download/cni_ibope_mar11_apresentacao.pdf)> (Zugriff am 19.9.2011).

<sup>128</sup> Lula erreichte zum entsprechenden Zeitpunkt seiner ersten Präsidentschaft zwei Prozentpunkte mehr.

während des Wahlkampfs kündigte sie an, die Menschenrechtspolitik ins Zentrum ihrer Außenpolitik stellen zu wollen. Regierungsmitglieder führen dies auf die Erfahrungen zurück, die Dilma als Folteropfer der Militärdiktatur machte. Mittlerweile erkennt ihr außenpolitischer Berater García an, dass Dilma nicht nur Versprechungen gemacht habe – in dieser Frage gebe es wohl inhaltliche Divergenzen zwischen Dilma und ihrem Vorgänger. Neben den Veränderungen im internationalen Kontext machte García dafür auch den Umstand verantwortlich, dass Lula und Dilma die Welt unterschiedlich wahrnahmen: Für Lula habe die soziale Frage im Vordergrund gestanden, Dilma gehe es primär um Menschenrechte. In einem Zeitungsartikel vom April 2011 wird García mit den Worten zitiert, Brasilien habe »keine Sympathie für Autokraten« und »keine Affinität gegenüber dem Iran«.<sup>129</sup> Deutlich zeichnet sich hier ein veränderter außenpolitischer Diskurs ab, was Implikationen auch für die Beziehungen innerhalb Lateinamerikas haben könnte. Möglicherweise lässt sich in diesem Kontext etwa erklären, warum Dilma es ablehnte, den venezolanischen Präsidenten Chávez auf dessen Südamerika-Reise von März 2011 zu empfangen – die offizielle Begründung lautete, Dilma halte sich gerade in Portugal auf.<sup>130</sup> Eindeutiger scheint ein anderer Fall: Ungeachtet einer langen Tradition der Stimmenthaltung votierte Brasilien im März 2011 im UN-Menschenrechtsrat für eine Resolution, nach der erstmals seit 2002 wieder ein Sonderberichterstatter für den Iran eingesetzt werden soll.<sup>131</sup> Zudem unterstützte Brasilien im Frühjahr 2011 die Entscheidung der UN-Vollversammlung, Libyen vom Menschenrechtsrat zu suspendieren.

Sollte das Land weitere Entscheidungen in diesem Sinne treffen, könnte das einen Keil in Allianzen treiben, die sich lediglich auf pragmatische Kriterien wie eine gemeinsame »Gewichtsklasse« gründen. Dies gilt insbesondere für die BRIC-Gruppe, an der mit China und Russland zwei Länder beteiligt sind, die etwa die Iran-Resolution des Menschenrechtsrats abgelehnt

<sup>129</sup> Interview mit Marco Aurelio García, »Claro que há mudanças na política externa« [Klar gibt es Veränderungen in der Außenpolitik], in: *O Estado de S. Paulo*, 3.4.2011, <[www.estadao.com.br/estadaodehoje/20110403/not\\_imp700996,0.php](http://www.estadao.com.br/estadaodehoje/20110403/not_imp700996,0.php)> (Zugriff am 19.9.2011).

<sup>130</sup> Im Juni 2011 wurde Chávez schließlich von Dilma in Brasilia empfangen.

<sup>131</sup> Der Iran hatte 2002 die Verlängerung des Mandats verweigert und seit 2005 keinen sonstigen UN-Berichterstatter mehr ins Land gelassen.

haben. Dies bedeutet jedoch nicht, dass Brasilien seinen Pragmatismus vollständig gegen Menschenrechtspolitik eintauschen wird. Im Hinblick auf den nichtdemokratischen Staat China ist eher ein zweckrationaler Umgang zu erwarten, wie Dilmas erster Peking-Besuch im April 2011 erkennen ließ. Für Brasilien geht es hier nicht allein darum, gute Beziehungen mit dem Haupthandelspartner zu pflegen. Neben politischen Divergenzen zwischen beiden Staaten sind es vor allem die zunehmenden handelspolitischen und wirtschaftlichen Asymmetrien zum Nachteil Brasiliens, die Dilmas Regierung Sorge bereiten. Konfliktträchtige Themen wie Menschenrechte, Reform des UN-Sicherheitsrats, Währungspolitik oder die Doha-Runde der WTO wurden auf dem ersten bilateralen Treffen ausgeklammert. Stattdessen folgte die Präsidentin eher einer Politik der kleinen Schritte, indem sie zunächst auf eine stärkere Koordinierung bei weniger kontroversen ökonomischen Themen setzte. Bis auf weiteres erhält weder Brasilien die chinesische Unterstützung für einen ständigen Sitz im UN-Sicherheitsrat noch China die Anerkennung des Marktwirtschaftsstatus durch Brasilien.

Auch aus einem weiteren Grund könnten globale selektive Allianzen für die brasilianische Außenpolitik an Bedeutung verlieren. Für die Lula-Regierung waren solche Formate auch Teil einer Strategie, um mehr Autonomie gegenüber den USA (und der EU) zu gewinnen. Diese Motivation würde wegfallen, sollte Dilma eine Annäherung an die USA suchen. Dass die Präsidentin die Beziehungen zu Washington verbessern will, wird aus Aussagen von Regierungsakteuren geschlossen. Diese Stellungnahmen sind umso auffälliger, als Lula sich im letzten Monat seiner Präsidentschaft öffentlich tief enttäuscht von US-Präsident Obama gezeigt hatte. Als Indiz für den vermuteten Kurswechsel gilt Dilmas Entscheidung, Antonio Patriota zum Außenminister zu ernennen – war er doch 2007/08 Botschafter in Washington. Obama äußerte bei seinem Brasilien-Besuch im März 2011, er »schätze« den Anspruch des südamerikanischen Landes auf einen ständigen Sitz im UN-Sicherheitsrat. Angesichts der Tatsache, dass Obama im November 2010 auch die entsprechenden Ambitionen Indiens ausdrücklich unterstützt hatte, ist die Unzufriedenheit in Brasiliens politischer Elite verständlich.

Fraglich ist allerdings, ob die Dilma-Regierung Lulas »idée fixe« eines ständigen Sitzes im UN-Sicherheitsrat weiterpflegen wird. In den letzten acht Jahren wurde dieser alte Anspruch Brasiliens mit außerordentlichem Engagement verfolgt. Lula investierte

umfangreiche Ressourcen in verschiedenen Bereichen, um das eine Ziel zu erreichen. Nicht aufgegeben wurde dabei jedoch die Enthaltungstradition des Landes, das vor der jetzigen Periode zuletzt 2004/05 als nichtständiges Mitglied im Sicherheitsrat vertreten war. Unter Dilma ist im Verhältnis zu den Vereinten Nationen mehr Konsistenz zu erwarten. Allerdings dürfte Brasilien dabei weniger seine Zurückhaltung gegenüber internationalen Sanktionen und militärischen Interventionen aufgeben (wie etwa im März 2011 die Enthaltung des Landes bei UN-Resolution 1973 zur Lage in Libyen zeigte). Vielmehr wird wohl die brasilianische Forderung »Let us in!« leiser werden.

Nach der Phase des »kommunikativ mitmischenden Lula« scheint Brasilien zu seiner traditionellen Position zurückgekehrt zu sein, jede Einmischung in die inneren Angelegenheiten anderer Staaten abzulehnen. Vollkommen neutral verhielt sich die Präsidentin bei der peruanischen Präsidentschaftswahl 2011. Während sich der erfolgreiche Kandidat Ollanta Humala im Wahlkampf immer stärker auf Brasilien und Lula als Musterbeispiele berief, hielt Dilma sich vom politischen Geschehen im Nachbarland fern – eine Haltung, die Brasiliens Führung acht Jahre lang nicht mehr gezeigt hatte. Offen ist indes noch, welchen Ansatz die Präsidentin in der eigenen Region verfolgen wird. Viele der regionalen Probleme, die Brasilien betreffen, sind transnationaler Natur, vor allem Sicherheitsprobleme. Sie machen weder an den Grenzen der südamerikanischen Identität halt noch respektieren sie Brasiliens Ambitionen, die Dinge im eigenen Umfeld ohne Beitrag der USA zu regeln. Eine aufstrebende südamerikanische Macht, die einen ständigen Sitz im UN-Sicherheitsrat beansprucht, sollte in der Lage sein, regionale Ordnungsvorstellungen zu entwerfen, die über den Panamakanal hinausreichen und eine von Berührungängsten freie, lösungsorientierte Zusammenarbeit mit den USA ermöglichen. Dies setzt jedoch voraus, dass nationale und regionale Sicherheitsdefizite, die etwa aus organisierter Kriminalität und Drogenhandel erwachsen, auch als Probleme wahrgenommen werden. Gegenwärtig wartet man im Itamaraty noch auf Zeichen, die zu erkennen geben, was die Regional- und die Süd-Süd-Politik der neuen Präsidentin und ihres Außenministers ausmachen wird. Andere internationale Angelegenheiten hatten bislang Priorität, weshalb eine Aussprache in dieser Frage verschoben wurde. Doch von einer entsprechenden Klärung sind mehrere Abteilungen des Außenministeriums abhängig, nicht zuletzt die Entwicklungsagentur ABC, deren Funktion

als EZ-Dienstleister insbesondere im Rahmen der »Solidarität mit dem Süden« begründet ist.

So bleibt nach über einem halben Jahr der Regierung Dilma in der Außenpolitik noch vieles offen. Zugleich jedoch scheint Brasiliens Öffentlichkeit mit erstaunlicher Klarheit davon auszugehen, dass Dilma nur dann Chancen auf die Kandidatur für eine zweite Amtszeit habe, wenn ihre Regierung sehr gute Leistungen vorweisen könne. Bei einer schlechten bis mäßigen Bilanz würde der nächste PT-Präsidentschaftskandidat höchstwahrscheinlich Lula heißen. Doch Politik ist bekanntermaßen nicht die Kunst des Wahrscheinlichen, sondern des Möglichen.

## Abkürzungen

|          |  |
|----------|--|
| ABC      | Agência Brasileira de Cooperaçao (Entwicklungs-agentur im brasilianischen Außenministerium)                            |
| ASA      | Africa-South America Summit  |
| ASACOF   | Council of Ministers of Foreign Affairs (der ASA)  |
| ASPA     | Cúpula América do Sul - Países Árabes (Gipfel Südamerika - Arabische Staaten)  |
| BASIC    | Brasilien, Südafrika, Indien, China  |
| BIP      | Bruttoinlandsprodukt   |
| BRIC     | Brasilien, Russland, Indien, China   |
| BRICS    | Brasilien, Russland, Indien, China, Südafrika  |
| CAMEX    | Câmara de Comércio Exterior (Außenhandelskammer)   |
| CDS      | Consejo de Defensa Sudamericano (Südamerikanischer Verteidigungsrat)   |
| CEBRAP   | Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Brazilian Center for Analysis and Planning, São Paulo)                    |
| CNI      | Confederação Nacional da Indústria (Nationaler Industrieverband)   |
| CPLP     | Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (Gemeinschaft der Portugiesischsprachigen Länder)                           |
| DG Trade | Directorate General for Trade of the European Commission   |
| DPAD     | Division of Environmental Policy and Sustainable Development (Abteilung für Umweltpolitik und Nachhaltige Entwicklung) |
| EZ       | Entwicklungszusammenarbeit   |
| GBEP     | Global Bioenergy Partnership   |
| GIGA     | German Institute of Global and Area Studies (Hamburg)  |
| IBF      | International Biofuels Forum   |
| IBOPE    | Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística (Brazilian Institute of Public Opinion and Statistics)           |
| IBSA     | Indien, Brasilien, Südafrika   |
| IISS     | International Institute for Strategic Studies (London)   |
| IMF      | International Monetary Fund  |
| IWF      | Internationaler Währungsfonds  |
| Mercosur | Mercado Común del Sur (Gemeinsamer Markt des Südens)   |
| MDIC     | Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (Ministerium für Entwicklung, Industrie und Außenhandel)  |
| MINUSTAH | United Nations Stabilization Mission in Haiti  |
| NGO      | Non-Governmental Organization  |
| OAS      | Organisation Amerikanischer Staaten  |
| PALOP    | Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (Afrikanische Staaten mit Amtssprache Portugiesisch)                     |
| PSDB     | Partido da Social Democracia Brasileira (Partei der Brasilianischen Sozialdemokratie)                                  |
| PT       | Partido dos Trabalhadores (Arbeiterpartei)   |
| TZ       | Technische Zusammenarbeit  |
| UNASUR   | Unión de Naciones Suramericanas (Union Südamerikanischer Nationen)   |
| WTO      | World Trade Organization   |
| ZPCAS    | Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur (South Atlantic Peace and Cooperation Zone)                                |