



Alle für einen oder einer für alle? Brasilien schlägt einen südamerikanischen Verteidigungsrat vor

Britta Joerißen und Jochen Steinhilber

Na, wer sagt's denn! Die Kritik an der Trägheit südamerikanischer Integration mündete in einer Idee und der folgte die Umsetzung auf dem Fuße: Am 23. Mai 2008 unterzeichneten Staats- und Regierungschefs von zwölf südamerikanischen Staaten in Brasília die Gründungsurkunde der Union Südamerikanischer Staaten – UNASUL (*União das Nações Sul-americanas*). Und sie steckten sich umfangreiche Ziele: So soll die Region zukünftig besser politisch, wirtschaftlich und sozial koordiniert werden, in den Bereichen Telekommunikation, Wissenschaft, Bildung und Energie sollen Integrationsprozesse angeschoben oder gar vertieft werden, und auch die Entwicklung gemeinsamer Finanzierungsmechanismen steht auf der UNASUL-Agenda. Bislang fehlte jedoch ein sicherheitspolitisches Rückgrat für die neue Allianz, die in den kommenden Jahren zum drittgrößten Regionalbündnis der Welt ausgebaut werden soll. Die Bombardierung eines Stützpunktes der FARC auf ecuadorianischem Boden im März 2008 durch das kolumbianische Militär und die Gefahr des Ausbruchs

eines militärischen Konfliktes zwischen Kolumbien, Ecuador und Venezuela zeigten noch einmal eindringlich die Notwendigkeit einer besseren sicherheitspolitischen Kooperation – aber auch ihre Schwierigkeiten. Diese Lücke will Brasilien mit seinem Vorschlag nun schließen. Aber auch in Brasilien selbst arbeitet die Regierung an einer Neuausrichtung der Verteidigungsstrategie, unterfüttert durch eine massive Erhöhung des Verteidigungsbudgets, um die Streitkräfte zu modernisieren.

Wenn zwei sich streiten...

Bereits seit November letzten Jahres bringt Präsident Lula die Idee eines südamerikanischen Verteidigungsrates – *consulho sul-americano de defesa*, CSAD – immer wieder ins Gespräch. Am Gründungstag der UNASUL wurde schließlich beschlossen, dass der brasilianische Vorschlag in einer Arbeitsgruppe

unter dem Dach der UNASUL diskutiert werden soll. Laut Brasiliens Verteidigungsminister Jobim werde der Verteidigungsrat auf dem Treffen der UNASUL-Präsidenten Mitte Oktober in Santiago de Chile verabschiedet werden. Geht es nach den Vorstellungen Brasiliens soll der Rat, neben dem Ausbau von gemeinsamen Manövern der Streitkräfte sowie Katastrophenschutz, auch eine südamerikanische Verteidigungsstrategie formulieren, die Einsätze zur Krisenprävention und Konfliktbearbeitung – in der Region selbst, aber auch zur Unterstützung von VN-Friedensmissionen – einschließt. Auch macht sich Brasilien Hoffnung, dass es mit dem südamerikanischen Verteidigungsrat zu einer verbesserten Koordinierung der Rüstungsindustrie kommt, die den bereits eingeläuteten Auf- und Ausbau der brasilianischen Rüstungsindustrie unterstützen könnte.

Noch allerdings gibt es den Verteidigungsrat nicht und die 90-Tage-Frist, die sich die Arbeitsgruppe gesetzt hat, ist bereits abgelaufen. Wie nicht anders zu erwarten war, sind die Reaktionen auf den brasilianischen Vorschlag geteilt. Kolumbien verweigerte zunächst seinen Beitritt, da die Regierung Uribe befürchtet, dass hier ein weiteres Forum geschaffen wird, das Hugo Chavez und seine Verbündeten kapern und als antiamerikanische und pro-FARC-Plattform nutzen könnten. Nun will sich Kolumbien doch den anderen Elf der UNASUL anschließen – jedoch nicht, ohne Bedingungen zu stellen: Alle Entscheidungen im Verteidigungsrat müssen im Konsens getroffen werden, es dürfen nur die offiziellen, institutionalisierten Truppen der Mitgliedstaaten teilnehmen, und schließlich soll die Verurteilung gewalttätiger Gruppen festgeschrieben werden. Kolumbiens Stimmungswandel fand just nach der Verabschiedung zweier Kooperationsabkommen mit Brasilien statt, von denen das eine die Zusammenarbeit zwischen den beiden Verteidigungsministerien und neben gemeinsamen Militärübungen auch den Kauf und den Verkauf von Waffen fördern soll und von denen das andere die Kooperation im Kampf gegen die Produktion und den Handel mit Waffen, Munition und Sprengstoffen zum Ziel hat. Ein drittes Abkommen zu verstärkten Sicherheitsmaßnahmen an den Grenzen in der Amazonasregion wurde kurz darauf von Bra-

silien, Kolumbien und Peru unterzeichnet. Auf die Unterstützung Venezuelas zur Realisierung des südamerikanischen Verteidigungsrates kann Brasilien zählen, denn dies ist nicht der erste Vorstoß auf dem Weg zu einer regionalen Verteidigungsstrategie, den die beiden unternehmen: Bereits im Jahr 2003 schlug Chavez eine Südamerikanische Vertragsorganisation – eine Art südamerikanischer NATO – vor, deren Umsetzung damals aber nicht weiterverfolgt wurde. Vor allem mit Uribes dritter Bedingung wird aber insbesondere Chavez nicht glücklich sein, da dies eine eindeutige Verurteilung der FARC bedeuten würde, die der venezuelanische Präsident wohl kaum akzeptieren wird. Bisher sind die Details noch nicht ausgehandelt und auch über das Konsensprinzip besteht keine Einigkeit. Brasilien hat jedoch ein großes Interesse an der Teilnahme Kolumbiens, so dass es am Ende versuchen könnte, Venezuela zu einer Zustimmung zu einem Verteidigungsrat zu bewegen, der stärker die Handschrift Kolumbiens trägt. Venezuela wiederum möchte unter keinen Umständen außen vor bleiben und damit dem erklärten Ziel der US-Politik, Venezuela in seiner eigenen Region zu isolieren, Vorschub zu leisten.

...freut sich der Dritte

Die Grundidee eines südamerikanischen Militärbündnisses wurde in Brasília erdacht, und ohne Zweifel hofft die Regierung mit der Umsetzung gleich ein ganzes Bündel an brasilianischen Interessen verwirklichen zu können. Andere Schwellenländer haben es vorgelebt: Regionales Engagement, eine stabile, friedliche und geeinte Region sind die Vorbedingungen für den weiteren Ausbau der Rolle Brasiliens in der Weltpolitik. Mit dem Gewicht einer gemeinsamen und autonomen südamerikanischen Verteidigungsstrategie im Rücken könnte die Region eine gesteigerte internationale Aufmerksamkeit und Bedeutung erfahren – eine exzellente Ausgangsposition für den lang gehegten Wunsch Brasiliens nach einer Mitgliedschaft im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen. Dies ist jedoch noch Zukunftsmusik, konkreter sind da schon die zahlreichen manifesten und diffusen Bedrohungen, die in den vergangenen Jahren die brasilianische Sicherheitsagenda bestimmten.

Vor allem die Gefahr durch die Regionalisierung von Konflikten (wie z.B. dem kolumbianischen Bürgerkrieg) sowie die zunehmenden Aktivitäten organisierter Kriminalität in den Grenzregionen stehen ganz oben. Die kaum mehr als 600 Kilometer lange Grenze zwischen Kolumbien und Ecuador ist ein schmaler Landstrich im Vergleich zu den rund 15.000 Grenzkilometern Brasiliens (mit zehn Staaten!), von denen knapp 11.000 km im Amazonasgebiet liegen. Unter diesen Bedingungen ist ein effektiver Schutz der Grenzen und die Eindämmung der Unsicherheitsfaktoren nur gemeinsam mit den Nachbarn möglich und ohne ein solches Bündnis nur schwierig umzusetzen.

Auch wenn ein Rüstungswettlauf zwischen Venezuela und Brasilien von allen Seiten dementiert wird, das venezuelanische Militär keine wirkliche Gefahr für Brasilien darstellt, und Brasilien mit Blick auf die dynamische wirtschaftliche Entwicklung und den politischen Einfluss unbestritten der *Rising Star* in Lateinamerika ist, so ist die ausgedehnte Einkaufstour Venezuelas nach Russland, wo es Waffen im Wert von rund vier Milliarden US-Dollar erstanden hat, aber auch das Gerangel hinter den Kulissen um den Einfluss der beiden Länder auf die neue Regierung in Paraguay sowie generell die notorische Unruhe, die von Caracas ausgeht, Militärs und Regierung in Brasilien ein Dorn im Auge. Zwar warnen kritische Stimmen davor, dass sich Brasilien mit der Idee eines südamerikanischen Verteidigungsrates vor den Karren Venezuelas spannen lasse. In Brasilia setzt man jedoch eher darauf, dass Chavez durch die Einbindung besser kontrolliert und Venezuela durch einen von Brasilien dominierten Verteidigungsrat noch einmal freundlich, aber bestimmt klar gemacht werden kann, wer Herr im lateinamerikanischen Hause ist.

Nicht zu unterschätzen sind auch die wirtschaftlichen Erwartungen, die Brasilien mit einer besseren Sicherheitskooperation verknüpft. Brasilien ist – dicht gefolgt von Kolumbien – nicht nur die größte Militärmacht Südamerikas, sondern mit der Herstellung von Panzern, Schiffen, Kampfflugzeugen und Leichtwaffen auch der größte Rüstungsgüterproduzent in der Region. Allein in den letzten fünf Jahren hat die brasilianische Waffenindustrie 2,3 Millionen Waffen hergestellt, von

denen 1,7 Millionen für den Export bestimmt waren. Etwa 500 brasilianische Unternehmen sind in Brasilien für die Produktion militärischer Güter verantwortlich; der größte Leichtwaffenproduzent Brasiliens (und auch Lateinamerikas), *Taurus*, konnte im vergangenen Jahr die beste Bilanz der Firmengeschichte präsentieren: Mit einem Nettogewinn von 43,6 Millionen Reais im Jahr 2007 (ca. 18 Millionen Euro) konnte *Taurus* sein Firmenergebnis im Vergleich zu 2006 um 43,4% steigern. Im selben Zeitraum nahmen die Exportverkäufe im Wert von 91,8 Millionen US Dollar auf 114,6 Millionen US Dollar zu und im Land selbst von 208,8 Millionen Reais (ca. 87 Millionen Euro) auf 260,6 Millionen Reais (ca. 108,6 Mill. Euro). Auch der größte Munitionsproduzent Brasiliens, *CBC (Companhia Brasileira de Cartuchos)*, der mittlerweile an vierzig Staaten weltweit liefert, verkündete kontinuierlich wachsende Exporte – ohne jedoch konkrete Zahlen zu veröffentlichen. Auch in Südamerika sind die Rüstungsausgaben gestiegen: Brasilien hat innerhalb nur eines Jahres (von 2007 auf 2008) seinen Verteidigungsetat um 50% erhöht, die Rüstungsausgaben in Chile und Venezuela sind im selben Zeitraum um 67% erhöht worden und in Kolumbien um 33%. Von einer verstärkten Koordinierung der Rüstungsindustrien und -käufe würde Brasiliens Wirtschaft enorm profitieren.

Verteidigung regional und national

Zeitgleich und wahrscheinlich komplementär zur angestrebten neuen südamerikanischen Verteidigungsidentität formuliert Brasilien gerade seine nationale Verteidigungsstrategie neu. Lula hat 2007 eine Kommission, bestehend aus verschiedenen brasilianischen Ministerien und geleitet und koordiniert von Verteidigungsminister Jobim und vom Sonderminister für strategische Angelegenheiten Unger, beauftragt, einen Entwurf einer nationalen Verteidigungsstrategie für die nächsten 10-15 Jahre zu erarbeiten. Neben der Definition der grundlegenden strategischen Optionen soll der Schwerpunkt auf einer neuen Doktrin für die Streitkräfte und damit verbunden der Restrukturierung der Rüstungsindustrie sowie der Wehrpflicht liegen. Der Vorschlag wurde am 07. September

2008, am Tag der brasilianischen Unabhängigkeit, fertig gestellt und an Präsident Lula übergeben. Zur Zeit wird der Entwurf innerhalb der brasilianischen Regierung diskutiert und vor seiner Veröffentlichung noch dem Nationalen Sicherheitsausschuss vorgelegt werden. Laut Unger handele es sich bei dem Entwurf um das Ambitionierteste, was die bewaffneten Kräfte in Brasilien bislang gesehen hätten und würde – so Jobim – sicher für die nächsten 30 Jahre Bestand haben. Der Bericht wird empfehlen, die Modernisierung der Streitkräfte weiter voranzutreiben, Vorschläge machen, wie die technologische Ausrüstung des militärischen Bereiches stärker mit der technologischen und ökonomischen Weiterentwicklung des Landes insgesamt verknüpft werden kann und die strategische Rolle der Rüstungsindustrie nicht nur unter sicherheitspolitischen, sondern vor allem auch unter ökonomischen Aspekten betonen. In den vergangenen Jahren achtete Brasilien beim Kauf neuer Waffensysteme darauf, dass damit auch ein Technologietransfer verbunden war, der die Weiterentwicklung eigener Systeme ermöglichen soll. Steuervorteile für die brasilianische Rüstungsindustrie sowie die Streichung der bislang obligatorischen Ausschreibungen beim Verkauf von Waffen soll den Sektor nun weiter stimulieren. Unter diesen Vorzeichen könnte sich auch der lang gehegte Traum des brasilianischen Militärs von einem nukleargetriebenen U-Boot erfüllen. Zwar sind zunächst die Versuche, einen Handel mit Russland abzuschließen, gescheitert, da Moskau nur ein konventionelles U-Boot, aber nicht die Blaupausen für die Nukleartechnologie liefern wollte. Zwischen Frankreich und Brasilien könnte aber die „Chemie“ stimmen: Brasilianische Hoffnungen, nach denen – begleitet von einem größeren Waffenkauf – Frankreich beim nuklearen Technologietransfer behilflich sein könnte, scheinen nicht aussichtslos zu sein. Der Deal ist noch nicht perfekt, aber es gibt eine intensive Reisediplomatie zwischen Brasília und Paris. Die Nützlichkeit eines solchen U-Boots ist – vor allem mit Blick auf die enormen Kosten – umstritten. Offiziell heißt es, ein nukleargetriebenes U-Boot solle die Felder und die Offshore-Bohrinstallationen vor terroristischen Anschlägen und feindlichen Angriffen schützen – in letzter Zeit wurden mehrere

größere Erdölvorkommen vor den Küsten São Paulos und Rio de Janeiros entdeckt, durch die Brasilien in den kommenden Jahrzehnten zu einem maßgeblichen Erdölexporteur vergleichbar mit Venezuela aufsteigen könnte. Die meisten Experten sind allerdings der Auffassung, dass schnelle, kleine und leichte Schiffe eher in der Lage wären, das Gebiet zu schützen. So könnte, neben dem Technologieschub, den der Bau eines solchen U-Boots initiiert, das Nuklear-U-Boot vor allem auch ein Surrogat für die Bombe sein, mit dem Brasilien beim Kreis der Nuklearmächte zumindest anklopft. All das wird es nicht umsonst geben und mit Blick auf die Kosten wird der Gegenwind für die neue Verteidigungsstrategie am stärksten sein, wie Unger bereits vorwegnahm. Insgesamt sollen sich – so der Vorschlag – die Militärausgaben in den nächsten fünf Jahren von zur Zeit 1,5% auf 2,5% des BIP steigern, was eine Erhöhung um 69 Mrd. Reais, etwa 30 Mrd. Euro, bedeutet. Allerdings, so Unger, sollen die Streitkräfte nicht nur schlicht neu ausgerüstet, sondern auch "transformiert" werden. In diesem Zusammenhang werden Vorschläge zur weiteren gesellschaftlichen Integration der Streitkräfte (z.B. durch mehr Transparenz und einer Ausweitung der Wehrpflicht) sowie zu einer klareren Bestimmung der Aufgaben des Militärs (das zur Zeit z.B. auch polizeiliche Aufgaben in einigen Favelas in Rio übernimmt) erwartet.

Eine neue (Sicherheits)Zeit bricht an?

Noch bleibt abzuwarten, wie der südamerikanische Verteidigungsrat tatsächlich aussehen, wie er funktionieren und wie Brasilien seine Rolle darin definieren wird. Gerade in den letzten Jahren gab es eine regelrechte Proliferation an neuen regionalen Vorstößen und – im Falle Brasiliens – auch zahlreiche extraregionale Initiativen (IBSA, BRIC-Treffen), die nicht alle zum Erfolg führten. Sollte dem südamerikanischen Verteidigungsrat jedoch Leben eingehaucht werden, dann würde die Region über ein sicherheitspolitisches Instrument ähnlich der Afrikanischen Union verfügen und zudem wäre es die erste militärische Allianz in der Region, die explizit keine Beteiligung der USA vorsieht. Jedoch in kaum einer anderen Region sind die Entwicklung

von (regionalen) sicherheitspolitischen Strukturen so sehr vom (sehr unterschiedlichen) Verhältnis der einzelnen Länder zu den USA geprägt, und keine andere Region betrachtet die USA so sehr als ihre "natürliche" Einflusszone wie Lateinamerika. Doch ist, so ein US-Sicherheitsberater, von "*old grandfather's Latinamerica*" nicht mehr viel übrig geblieben: Der Flirt einiger Länder mit den vom großen Nachbarn identifizierten "Schurkenstaaten", das Engagement Chinas und Russlands und nun auch noch der Versuch einer eigenen sicherheitspolitischen Agenda vergrößern aus Sicht der USA die Distanz noch weiter. So wurde die Reaktivierung der vierten US-Flotte, die nun wieder vor den Küsten Südamerikas patroullieren soll, in Südamerika als

Provokation und als klares machtpolitisches Signal gewertet, dass die USA den "vergessenen" Kontinent wieder in den Blick nimmt.

Es ist unwahrscheinlich, dass sich der Verteidigungsrat als antiamerikanischer "Caracas-Block" entpuppt. Brasilien will keinen Bruch mit den USA, in vielen Bereichen, wie z.B. auf dem Energiesektor, florieren die bilateralen Beziehungen. Dennoch wird er, wenn er in Gang gesetzt und stabilisiert werden kann, den Emanzipationsprozess Südamerikas unter brasilianischer Führung weiter vortreiben. Das muss nicht zum Nachteil der USA sein, und für die EU könnte dies neue Ansatzpunkte für eine Kooperation bereithalten.



Friedrich-Ebert-Stiftung
Avenida Paulista 2001
São Paulo CEP 01311-931
Brasilien
Tel.: 0055-11-32539090
Fax: 0055-11-32533131
www.fes.org.br