



Brasilianische Außenpolitik im Jahr 2005: Welchen Preis zahlt die Regierung Lula für einen „Multilateralismus des Südens“?

Katharina Meier

- *Einer der größten Erfolge brasilianischer Außenpolitik unter der Regierung Lula war die Gründung der G20 und deren Stabilisierung bis zum heutigen Tag. Im Vorfeld der WTO-Ministerkonferenz im Dezember 2005 in Hongkong zeichnet sich jedoch ein Interessensgegensatz innerhalb der G20 in der Frage einer Liberalisierung der Agrarmärkte ab.*
- *Das Bestreben der Regierung Lula, den eigenen Handlungsspielraum über Partnerschaften mit Ländern des Südens zu erweitern, hat nie bedeutet, dass sie das Bündnis zu den traditionellen Bündnispartnern USA und Europa in Frage stellt. Das Ziel, parallel zur Suche nach neuen Partnerschaften traditionelle Bündnisse zu pflegen, hat zur Folge, dass sich die brasilianische Außenpolitik in einem zunehmend komplexeren Geflecht aus Partnern, Verpflichtungen und strategischen Zielen befindet.*
- *Die brasilianische Außenpolitik beherrscht das Austarieren von zum Teil konfliktiven Interessen und Zielen erfolgreich und ist bereit, zur Sicherung von Bündnissen Abstriche bei der Durchsetzung nationaler Interessen zu machen. In welchem Maß sie diese Eigenschaften auch bei der WTO-Ministerkonferenz in Hongkong an den Tag legen wird, wird hohen Einfluss auf die Zukunft der G20 haben.*

1. Brasilianische Außenpolitik im Vorfeld von Hongkong

Das außenpolitische Bekenntnis der Regierung Lula zu einem „Multilateralismus des Südens“ ist keine leere Rhetorik – diese Botschaft kam jedoch in vielen Hauptstädten des Nordens erst mit dem Scheitern der WTO-Ministerkonferenz von Cancún im September 2003 an. In Cancún war es gelungen, mit der G20 in Agrarfragen einen Verhandlungs- und Interessenblock von Schwellen- und Entwicklungsländer zu bilden. Das von Brasilien von langer Hand vorbereitete Bündnis der G20 hatte sich bereits im Vorfeld der WTO-Ministerkonferenz am 20. August 2003 gegründet. Ins Bewusstsein der internationalen Öffentlichkeit trat die G20 erst, als es dem Bündnis gelang, in der Agrarfrage eine Gegenmacht des Südens aufzubauen.

Diese Gegenmacht erlaubte es der EU und den USA nicht, ihre Forderungen in der WTO durchzusetzen, was letztlich zum Scheitern der Verhandlungen führte. Weitgehende Akzeptanz als „Stimme des Südens“ in der WTO findet die aktuell 19 Mitgliedstaaten zählende G20 wegen ihrer regionalen Repräsentativität (5 afrikanische, 6 asiatische und 8 lateinamerikanische Staaten) und der Tatsache, dass die mächtigen Länder des Südens, wie Brasilien, China, Indien und Südafrika, in ihr vertreten sind. Vor allem dank des Engagements Brasiliens ist es gelungen, das heterogene Bündnis so weit zu stabilisieren, dass dieses aller Voraussicht nach auch auf der WTO-Ministerkonferenz in Hongkong im Dezember diesen Jahres ein wichtiger Verhandlungsfaktor sein wird. Allerdings zeigte das Treffen der G20 am Rande der WTO-Verhandlungen in Genf Anfang Juni, dass sich in diesem Bündnis ein nur schwer zu überbrückender Interessensgegensatz auftut. Während die G20 im Kampf gegen die Agrarsubventionen des Nordens geeint war, ist das Bündnis in der Frage einer Liberalisierung der Agrarmärkte in den Ländern des Südens gespalten. So stellen sich Brasilien und Argentinien mit der Befürwortung einer Öffnung der Agrarmärkte von Schwellen- und Entwicklungsländern gegen die Interessen Chinas, Indiens und Indo-

nesiens. Ob die G20 diesen Konflikt überwindet oder daran zerbricht, hängt unter anderem von dem Geschick brasilianischer Außenpolitik und der Bereitschaft Brasiliens ab, zur Sicherung des Zusammenhalts der G20 Abstriche bei der Durchsetzung nationaler Interessen zu machen. Vor diesem Hintergrund gewinnt die Frage nach der Professionalität und strategischen Ausrichtung brasilianischer Außenpolitik internationale Bedeutung.

Beides - sowohl die Professionalität als auch die strategisch-ideologische Ausrichtung der Außenpolitik der Regierung Lula - wird von Brasiliens Opposition verstärkt in Frage gestellt. Hauptvorwurf der Opposition ist, dass die Außenpolitik der Regierung mit ihrer Ausrichtung auf strategische Partnerschaften mit Ländern des Südens in erster Linie symbolische Politik sei. Der ideologisch motivierte *Terceromundismo* (aktive Dritt-Welt-Politik) der Regierung drohe darüber hinaus, zunehmend die Beziehungen zu den traditionellen Bündnispartnern USA und Europa zu belasten. Diese in erster Linie wahltaktisch ausgerichtete Kritik lässt unerwähnt, dass ein prägendes Merkmal der Außenpolitik der Regierung Lula darin besteht, parallel zur Suche nach neuen Partnerschaften die traditionellen Bündnisse mit den USA und Europa weiterhin zu pflegen. Diese Kontinuität in der Politik gegenüber Schlüsselpartnern bei gleichzeitig neuer Akzentsetzung hat dazu geführt, dass die Außenpolitik der Regierung Lula im Allgemeinen als Politik zwischen Kontinuität und Wandel charakterisiert wird. Das Element der Kontinuität besteht darin, dass an den Grundlinien der Außenpolitik der Regierung Cardoso – Stärkung des Mercosur, Pflege der politischen und wirtschaftlichen Beziehungen zu den USA und eine verstärkte Präsenz Brasiliens in internationalen Foren – festgehalten wird. Das Element des Wandels zeigt sich darin, dass das regionale und internationale Engagement Brasiliens unter der Regierung Lula nicht nur eine neue Intensität erreicht hat, sondern auch unter einer neuen strategischen Ausrichtung erfolgt: Erklärtes Ziel des außenpolitischen Kurses der Regierung ist, erstens, die Schaffung einer multipolaren Weltordnung über die Stärkung und den Ausbau des multilateralen Systems. Zweitens strebt die Regierung den Aufbau einer „neuen globalen Handelsgeografie“ an. Diese soll über den Abbau des Protektionismus der Industrieländer und einen verstärkten Süd-Süd-Handel erreicht werden.

2. Der Balanceakt zwischen Kontinuität und Wandel

Die Außenpolitik zwischen Kontinuität und Wandel erwies sich von Beginn an als schwierig

und verlangte zusätzliche Steuerungskapazität. Sichtbarstes Zeichen hierfür ist, dass seit dem Amtsantritt Lulas die brasilianische Außenpolitik von zwei Hauptfiguren geprägt ist: Einerseits Außenminister Celso Amorim, der die institutionalisierte Außenpolitik des brasilianischen Außenministeriums vertritt; andererseits der außenpolitische Berater des Präsidenten, Marco Aurélio Garcia, der die strategische Neuausrichtung und den Wandel in den brasilianischen Außenbeziehungen repräsentiert. Zu diesen beiden „Vormännern“ treten „Spezialisten“ für die Erledigung besonderer Aufgaben hinzu: So ist der Chef des Präsidialamtes, Luiz Dulci, nicht nur in Brasilien, sondern auch im Ausland für den Dialog mit der Zivilgesellschaft zuständig. José Dirceu – bis Juni 2005 Leiter der Casa Civil – war bis zu seinem Rücktritt im Zuge des aktuellen Korruptionsskandal immer dann gefragt, wenn es galt, hinter den Kulissen in Kuba und Venezuela Gespräche zu führen. Diesem außenpolitischen Team, das mit bemerkenswert geringen Reibungsverlusten zusammenarbeitet, ist es bisher gelungen, Brasiliens Anspruch als regionale Führungsmacht und neuer Akteur auf internationaler Ebene geschickt und erfolgreich durchzusetzen. In den letzten Monaten mehren sich jedoch die Anzeichen, dass die „Politik zwischen Kontinuität und Wandel“ im außenpolitischen Alltag zu einem komplizierten Austarieren von zum Teil konfliktiven Zielen und Interessen führt. Auch erfährt Brasilien in zunehmendem Maße, dass die Durchsetzung des regionalen und internationalen Führungsanspruchs mit Kosten verbunden ist.

Beide Tendenzen wurden im Rahmen des ersten südamerikanisch-arabischen Gipfeltreffens deutlich. Auf diesem Gipfel, der eine der ehrgeizigsten außenpolitischen Initiativen Brasiliens in diesem Jahr darstellt, kamen vom 10. bis 11. Mai Staats- und Regierungschefs aus 22 arabischen und zwölf südamerikanischen Ländern in Brasilia zusammen. Ziel des Treffens war, die Beziehungen zwischen beiden Regionen zu intensivieren und dem bi-regionalen Handel neue Impulse zu verleihen. Für die brasilianische Regierung bot das südamerikanisch-arabische Gipfeltreffen zudem eine Möglichkeit, den regionalen Führungsanspruch Brasiliens und das Bestreben nach einer aktiven Rolle auf internationaler Ebene zu demonstrieren. Eben dieses Vorhaben führte zu Spannungen mit den USA und zum offenen Konflikt mit Argentinien, dem für Brasilien wichtigsten Nachbarland.

Die US-Regierung hatte einen Beobachterstatus auf dem südamerikanisch-arabischen Gipfel gefordert. Sie hoffte dadurch zu verhindern, dass der Gipfel von einigen arabischen Regierungen als Plattform für anti-amerikanische und

anti-israelische Angriffe genutzt werde. Brasilien lehnte diese Forderung mit der offiziellen Begründung ab, dass bei dem Treffen nicht die Konflikte im Nahen Osten, sondern wirtschaftspolitische Fragen im Vordergrund stünden. Der brasilianische Außenminister ließ jedoch die Gelegenheit nicht aus darauf hinzuweisen, dass die Beziehungen zwischen Südamerika und der arabischen Welt nicht der Zustimmung oder Kontrolle durch die USA oder Europa bedürften. Wie zu erwarten war, stieß die Ablehnung des Beobachterstatus, vor allem aber die Abschlussklärung des Gipfeltreffens – die den Terrorismus, nicht jedoch den Widerstand gegen eine Besatzungsmacht verurteilt – auf deutliche Kritik der US-Regierung. Auch fehlt ein eindeutiges Bekenntnis zur Demokratie und die US-Regierung wird mit der Verurteilung der unilateralen Sanktionen gegen Syrien offen kritisiert. Ein weiteres belastendes Element für die Beziehungen beider Länder war, dass der venezolanische Präsident Hugo Chávez den Gipfel als Plattform für Provokationen gegenüber den USA nutzte und Präsident Lula als seinen wichtigsten Verbündeten auf dem Kontinent bezeichnete. In seiner Abschlussrede zum südamerikanisch-arabischen Gipfeltreffen entschärfte Präsident Lula die aufgetretenen Irritationen, indem er die Betonung des Rechts auf einen palästinensischen Staat mit einem Bekenntnis zum Staat Israel verband und explizit die Bedeutung der Demokratie hervorhob. Die relativ verhaltene Kritik der USA an Brasilien als Initiator des Gipfels zeigt, dass die US-Regierung dies positiv zur Kenntnis nahm. Zudem hatte die US-Außenministerin Condoleezza Rice trotz der Ablehnung eines amerikanischen Beobachterstatus durch die brasilianische Regierung ausdrücklich die Rolle Brasiliens in der Region und in der Welt gelobt. Am Verhalten beider Seiten im Umgang mit den im Rahmen des südamerikanisch-arabischen Gipfels aufgetretenen Spannungen wird der Pragmatismus deutlich, der das Verhältnis zwischen beiden Ländern prägt. So wie die brasilianische Regierung das Bündnis mit den USA nie in Frage gestellt hat, so hat auch die US-Regierung kein Interesse an einem Konflikt mit dem Land, das sie als wichtigsten Stabilitätsfaktor in Lateinamerika betrachtet. Nichtsdestotrotz führt das Bestreben Brasiliens nach einer souveränen Außenpolitik zu einem zunehmend spannungsgeladenen Verhältnis zwischen beiden Ländern.

3. Die Kosten der „Führungsmacht des Südens“

Bei den Mercosur-Staaten stieß Brasilien mit der Initiative des südamerikanisch-arabischen Gipfeltreffens ebenfalls auf Skepsis, wenn nicht gar auf Ablehnung. Führend ist hierbei die Regie-

rung Argentinien, die auf das Muskelspiel des „ewigen Rivalen“ Brasilien zunehmend gereizt reagiert. Aber auch bei den Regierungen so unterschiedlicher Länder wie Uruguay und Bolivien provozieren „brasilianische Hegemoniebestrebungen“ zum Teil heftige Abwehrreaktionen. Hinzu kommt, dass die übrigen Mercosur-Staaten mit wachsendem Unmut auf Brasiliens Bestrebungen nach einer raschen Ausweitung des Mercosurs reagieren. Diese Bestrebungen erklären sich unter anderem daraus, dass der Markt des Mercosur-Raums in seiner jetzigen Konstellation für Brasilien zu klein ist. Aus brasilianischer Perspektive bietet der Mercosur nur dann eine effiziente Entwicklungsstrategie, wenn es gelingt, die angrenzenden Länder des Andenraums zu assoziieren und dadurch den brasilianischen Nordosten zu erschließen. In diesem Kontext ist es bezeichnend, dass Brasilien nicht zu einem Treffen der Staaten der arabischen Welt mit den Staaten des Mercosur, sondern zu einem Gipfel mit den Staaten Südamerikas eingeladen hatte. Der wachsende Unmut der Nachbarländer über die zahlreichen Initiativen Brasiliens zur Ausweitung dieses Integrationssystems bei gleichzeitiger Stagnation der Bemühungen zur Vertiefung des Bestehenden machte sich am Rande des südamerikanisch-arabischen Gipfeltreffens Luft, das die argentinische Regierung als Plattform für einen offenen Konflikt mit der brasilianischen Regierung nutzte: Präsident Kirchner griff die vom argentinischen Industrieverband erhobene Forderung nach Handelschranken zum Schutz vor brasilianischen Importen auf und zwang Präsident Lula dazu, die *gemeinsame* Verantwortung zum Abbau wirtschaftlicher Asymmetrien zwischen beiden Ländern anzuerkennen. Wie Brasiliens rasche Zugeständnisse an Argentinien zeigen, setzt sich bei den außenpolitischen Strategen der Regierung Lula die Einschätzung durch, dass Brasiliens Auftritt als *global player* die Anerkennung als regionale Führungsmacht durch die Länder des Cono Sur voraussetzt. Diese scheinen hierzu nur in dem Maße bereit zu sein, wie Brasilien auf die Interessen seiner regionalen Partner Rücksicht nimmt. Hiermit geht letztlich auch die Erwartung einher, dass Brasilien finanzielle Verantwortung für seine Nachbarländer übernimmt. Ein erster Schritt in diese Richtung ist die Schaffung eines Ausgleichs- und Strukturfonds im Mercosur Ende Juni. Auch wenn der Gesamtumfang des Fonds von 100 Millionen US-Dollar unzureichend ist, so hat sich Brasilien mit der Zusage, 70 Prozent der Mittel in diesen Fonds einzuzahlen, doch dazu bereit erklärt, zum Gelingen des Integrationsprozesses in höherem Maße Lasten zu tragen – ein Zugeständnis, auf dessen Einlösung die Nachbarstaaten drängen werden. Brasiliens wachsende Rücksichtnahme auf die Interessen regionaler Bündnispartner zeigte sich

auch bei der Wahl des neuen WTO-Vorsitzenden: Mit der Entscheidung, trotz der Kandidatur eines Südamerikaners, dem Uruguayer Carlos Pérez del Castillo, einen eigenen Kandidaten ins Rennen zu schicken, hatte Brasilien zunächst eine Verletzung der Interessen Uruguays bewusst in Kauf genommen. Begründet wurde dieser Schritt damit, dass Carlos Pérez del Castillo für Brasilien kein akzeptabler Kandidat sei. Del Castillo hatte als Vorsitzender des Allgemeinen Rats der WTO 2003 die Ministerkonferenz in Cancún vorbereitet und war dabei von Brasilien als Parteigänger der Interessen der EU und der USA wahrgenommen worden. Nachdem der brasilianische Kandidat Luiz Felipe de Seixas Corrêa im ersten Wahlgang scheiterte, zog es Brasilien daher vor, sich im zweiten Wahlgang der Stimme zu enthalten. Die Absicht Brasiliens, sich auch im dritten Wahlgang zu enthalten, indem sich die beiden verbleibenden Kandidaten del Castillo und der Franzose Pascal Lamy gegenüberstanden, stieß jedoch auf so heftige Kritik in der Region, dass sich die Regierung Lula auch in diesem Punkt letztendlich der Logik regionaler Verpflichtungen beugte. Brasilien entschied sich quasi in letzter Minute, doch für den Kandidaten Uruguays zu stimmen (was an dessen Niederlage indessen nichts änderte).

Auch mit Rücksicht auf internationale Bündnispartner scheint Brasilien in einem gewissen Grad zu Abstrichen bei der Durchsetzung nationaler Interessen bereit zu sein. So unterstützt Brasilien beispielsweise in der Erklärung der G20 für die WTO-Ministerkonferenz in Hongkong vom 19. März erneut die Forderung nach der Einführung von *special products*. Diese neue Kategorie würde Entwicklungsländer auch auf lange Sicht von der Verpflichtung befreien, die bestehenden Zölle in landwirtschaftlichen Sektoren, die eine besondere Bedeutung im Hinblick auf Ernährungssicherheit, Armutreduzierung und ländliche Entwicklung haben, zu senken. Die Einführung dieses Mechanismus liegt nicht im Interesse Brasiliens, da es der von Brasilien angestrebten Liberalisierung der Agrarmärkte in Ländern des Südens zuwiderläuft und bestehende Marktzugangsbarrieren für die international sehr wettbewerbsfähigen brasilianischen Agrarexporte beibehalten würde. Zum Erhalt der G20, die Brasilien Handlungsspielraum und Verhandlungsmacht in der WTO sichert, ist die Regierung Lula jedoch offensichtlich bereit, einen Preis zu zahlen.

Angesichts dieser Bereitschaft und des im Kontext des arabisch-südamerikanischen Gipfels bewiesenen Geschicks beim Umgang mit widerstreitenden Interessen und Partnerschaften scheint Brasilien als führende Macht der G20 für die Verhandlungen in Hongkong gut gerüstet zu sein. Bis zu welchem Grad Brasiliens Kompro-

missbereitschaft zur Sicherung der G20 geht, hängt allerdings auch vom Verhalten anderer Führungsmächte des Südens ab. Vor diesem Hintergrund wirft die sich in den letzten Monaten wandelnde Wahrnehmung Indiens und Chinas in der brasilianischen Öffentlichkeit einen Schatten auf die G20. Indien, das mit Brasilien die Wortführerschaft in der G20 übernommen hat und im Rahmen des sogenannten IBSA-Bündnisses eine strategische Partnerschaft mit Brasilien und Südafrika eingegangen ist, wird in Brasilien zunehmend als in ökonomischer Hinsicht überlegen und damit potentiell bedrohlich wahrgenommen. Noch deutlicher ist der Wandel in der Wahrnehmung Chinas. China wurde lange Zeit zum Hoffnungsträger Brasiliens stilisiert, da der scheinbar unersättliche Bedarf Chinas an Rohstoffen und Agrarprodukten Brasilien auf Jahre hinaus wachsende Exportzahlen bescheren und damit seine Abhängigkeit von den traditionellen Handelspartnern Europa und USA reduzieren kann. Mit der spürbarer werdenden Konkurrenz Chinas bei verarbeiteten Produktionsgütern thematisieren brasilianische Medien jedoch mehr und mehr die von China ausgehenden Risiken. Hinzu kommt, dass China in den letzten Monaten immer weniger als politischer Partner Brasiliens agierte. So lehnte China Anfang Juni sowohl eine Verlängerung des Mandats der von Brasilien geleiteten Friedensmission in Haiti als auch eine Erweiterung des UN-Sicherheitsrats ab. In beiden Fällen war Chinas Handeln nicht gezielt gegen Brasilien gerichtet. Im Falle der Friedensmission in Haiti reagierte China auf die Ankündigung des haitianischen Präsidenten Boniface, im Juli nach Taiwan zu reisen. Die Ablehnung einer Erweiterung des Sicherheitsrats erfolgte mit Blick auf Japan. Das aus brasilianischer Perspektive unsolidarische Vorgehen der Großmacht China führt der Mittelmacht Brasilien jedoch die Grenzen dieser politischen Partnerschaft vor Augen. Welchen Preis Brasilien dennoch für einen „Multilateralismus des Südens“ zu zahlen gewillt ist, wird in Hongkong deutlich werden.

Kontakt in Deutschland:

Dörte Wollrad
Friedrich-Ebert-Stiftung
IEZ/Lateinamerika und Karibik
Godesberger Allee 149
53170 Bonn
Tel. 0228/883525
Fax: 0228/883-404
E-Mail: doerte.wollrad@fes.de