

A decorative graphic consisting of a grid of dots in various shades of gray and red, arranged in a pattern that suggests a map of the Americas.

Brasilianische Außenpolitik zwischen Autonomie und Integration

Herausforderungen für die zweite Amtszeit von Dilma Rousseff

TINA HENNECKEN

April 2015

- Der Amtsantritt von Luiz Inácio Lula da Silva läutete 2003 einen umfassenden Politikwechsel in Brasilien ein. Dieser machte sich auch in der Außenpolitik deutlich bemerkbar. Durch neue Allianzen mit anderen Schwellenländern, durch die Stärkung der Beziehungen mit lateinamerikanischen und afrikanischen Partnern sowie durch politische – nicht nur wirtschaftliche – Ansätze der regionalen Integration erweiterte Brasilien seinen Handlungsspielraum auf dem globalen Parkett.
- Amtsnachfolgerin Dilma Rousseff wurde im Vergleich oft mangelnder internationaler Pioniergeist vorgeworfen. Diese Fundamentalkritik ist jedoch überzogen. In wichtigen Momenten fand die Präsidentin den richtigen Ton, ob auf UN-Bühne, im NSA-Skandal oder in regionalen Fragen. Unter ihrer Ägide bestärkte die BRICS-Gruppe auf ihrem letzten Gipfeltreffen globalen Gestaltungsanspruch und Autonomie, indem sie eine milliardenschwere Entwicklungsbank sowie einen entsprechenden Reservefond auf den Weg brachte.
- Zu den Herausforderungen der nächsten Amtszeit gehört es, der stockenden lateinamerikanischen Integration neuen Schwung zu verleihen, die Schwellenländerkooperation weiter zu vertiefen und Außenpolitik als öffentliche Politik im gesellschaftlichen Diskurs zu verankern. Ein zivilgesellschaftliches Konsultationsgremium für außenpolitische Fragen könnte dabei der Startpunkt für einen neuen Zyklus des autonomen und kreativen internationalen Engagements Brasiliens sein.



»Weder weich mit den USA, noch schroff mit Bolivien und Paraguay reden«, so fasste Musiklegende Chico Buarque beinahe poetisch den Stil- und Prioritätenwechsel in der Außenpolitik zusammen, der sich mit dem Amtsantritt von Luiz Inácio Lula da Silva von der Partei *Partido dos Trabalhadores* (PT) in Brasilien vollzog. Konzentrierten sich Vorgängerregierungen noch auf die Integration des südamerikanischen Landes in den Weltmarkt (durch offenen Regionalismus und Handelsliberalisierungen) und den Schulterchluss mit den etablierten Mächten des internationalen Geschäfts, so orientierte sich die PT-geführte Regierung bewusst nach Süden.

Durch neue Allianzen mit anderen Schwellenländern (BRICS, IBSA, G20)¹, durch die Stärkung der Beziehungen mit lateinamerikanischen und afrikanischen Partnern sowie durch politische – nicht nur wirtschaftliche – Ansätze der regionalen Integration (Gründung UNASUL, CELAC)² erweiterte Brasilien seinen Handlungsspielraum auf dem globalen Parkett. Die Ausstrahlungskraft des brasilianischen Modells, welches die positive Weltmarktkonjunktur und den wirtschaftlichen Aufschwung in Armutsreduzierung und effektive Sozialpolitiken umzusetzen wusste, trug ihren Teil zum neuen Selbstbewusstsein bei, mit dem der südamerikanische Riese aktiv und autonom die Demokratisierung der internationalen Ordnung sowie eine gerechtere Finanz- und Handelspolitik einforderte. Das Verhindern der von den USA favorisierten interamerikanischen Freihandelszone ALCA, die Einbeziehung der Schwellenländer in die G20 als wichtigstes Forum für internationale Wirtschaftspolitik während der Weltfinanzkrise und die Weiterentwicklung der BRICS zu einem zwischenstaatlichen Koordinationsforum der größten Schwellenländer sind wichtige Wegmarken dieser neuen Außenpolitik.

Amtsnachfolgerin Dilma Rousseff (ebenfalls PT) wurde im Vergleich oft mangelnder Pioniergeist vorgeworfen.

1. BRIC ist eine Vereinigung von Brasilien, Russland, Indien und China. 2011 wurde die Gruppe um das »S« von Südafrika erweitert (BRICS). Das Kürzel BRIC wurde vom Goldman-Sachs-Chefvolkswirt Jim O'Neill 2001 geprägt, um die aufstrebenden Schwellenländer zu charakterisieren. Das Dialogforum IBSA vereint seit 2003 die drei Länder Indien, Brasilien und Südafrika. G20 bezieht sich an dieser Stelle auf die Gruppe der Entwicklungs- und Schwellenländer, die sich im Vorfeld der Ministerkonferenz der Welthandelsorganisation (WTO) in Cancún 2003 gegründet hat.

2. Die Union Südamerikanischer Nationen (UNASUL bzw. spanisch UNASUR) wurde 2008 gegründet. Mitgliedsstaaten der Regionalorganisation sind die zwölf südamerikanischen Länder. Die Gemeinschaft der Lateinamerikanischen und Karibischen Staaten (CELAC) vereint seit 2011 als regionaler Verband alle souveränen Staaten Amerikas, außer Kanada und die USA.

Weder lege sie den persönlichen Elan Lulas für internationale Fragen an den Tag noch verfüge sie über sein politisches Talent und seine Innovationsfähigkeit. Sicherlich hatte die Außenpolitik unter Präsidentin Rousseff nicht dasselbe Prestige; die Fundamentalkritik ist jedoch überzogen. Zum einen fand die Präsidentin bei ihrem Amtsantritt bereits positiv gestellte Weichen vor und widmete sich naturgemäß der Konsolidierung der bereits begonnenen Projekte anstatt der Neuerfindung. Zum anderen wehte ihr wirtschaftlich ein ungleich rauerer Wind entgegen – die zunächst überwunden geglaubte internationale Wirtschafts- und Finanzkrise schlug erneut zu und schwächte ab 2011 die brasilianische Industrie empfindlich. Politische Handlungsspielräume wurden dadurch eingeschränkt und Prioritäten neu sortiert.

Außenpolitische Akzente der ersten Regierung Dilma Rousseff

In wichtigen Momenten fand die Präsidentin den richtigen Ton. Bei ihrem Debüt vor der UN-Generalversammlung 2011 prangerte sie die selektive Wahrnehmung von Menschenrechtsverletzungen im Rahmen der Libyenkrise an und mahnte zu einer Erweiterung des UN-Konzepts der Schutzverantwortung. Schützen müsse die internationale Gemeinschaft die Bevölkerung eines Konfliktgebietes nicht nur bei Handlungsunfähigkeit oder Unwillen des verantwortlichen Staates, sondern auch während des Einsatzes internationaler Truppen (*do no harm*). Honoriert wurde auch die robuste Reaktion auf den Spionage- und Abhörskandal des US-amerikanischen Geheimdienstes NSA. Rousseff legte den Vorfall nicht zu den Akten, sondern forderte vehement Aufklärung und sagte – als diese ausblieb – einen geplanten Staatsbesuch in Washington ab. Gemeinsam mit Deutschland brachte Brasilien zudem eine breit angelegte UN-Initiative zum Schutz der Privatsphäre im digitalen Zeitalter ins Rollen und organisierte im April 2014 die internationale Multi-Stakeholder-Konferenz zur globalen Internet Governance (NetMundial). Hieraus ging ein interaktiver Austausch- und Konsultationsprozess hervor, der 2015 zu ersten konkreten Ansätzen führen soll.

Auch in Bezug auf die Internationale Wirtschaftskrise nahm die Präsidentin kein Blatt vor den Mund und kritisierte die in der EU verordnete Austeritätspolitik als den falschen Weg aus der Krise. Diese Schwäche nicht nur nachhaltig die Wirtschaft in Europa und den USA,



sondern stürze auch die Schwellenländer in Probleme. Neben der sinkenden Nachfrage nach Rohstoffen und gefertigten Produkten löse diese Politik einen »Tsunami der Liquidität« (Investitionen) in den Süden mit seinen vergleichsweise hohen Leitzinsen aus und setze die lokalen Währungen unter Druck. Trotz des erfolgreichen Einschreitens und der Finanzspritzen der G20 in der Krise wird die Umsetzung der Versprechungen von mehr Mitspracherechten in den internationalen Finanzinstitutionen für Schwellenländer bisher weiter vom US-Senat blockiert. Die BRICS gelten für Brasilien in diesem Kontext als vielversprechendes Vehikel, um globalen Forderungen Nachdruck zu verleihen und der Asymmetrie der Global-Governance-Strukturen entgegenzutreten. Auf dem letzten Gipfel im brasilianischen Fortaleza (2014) wurden die BRICS-Entwicklungsbank und ein Reservefond auf den Weg gebracht, die den Zugang zu Finanzmitteln erleichtern sollen – ohne Abhängigkeit von den Konditionen der Weltbank und des Internationalen Währungsfonds (IWF). Dies ist als starkes Zeichen Richtung Westen zu verstehen.

Regional ist sicherlich die von Brasilien koordinierte und geeinte Reaktion des Integrationsbündnisses *Mercado Comum do Sul* (MERCOSUL) auf die politische Krise in Paraguay hervorzuheben sowie die regionale Erweiterung des Bundes³ um Venezuela sowie in naher Zukunft um Bolivien und Ecuador. Und schließlich feierte Rousseff mit der Wahl von zwei brasilianischen Diplomaten in internationale Führungspositionen des UN-Systems einen Sieg der Außenpolitik der letzten Jahre. José Graziano, der während der ersten Lula-Regierung das brasilianische Hungerbekämpfungsprogramm (*fome zero*) entscheidend mitgeprägt hatte, wurde 2011 zum Generalsekretär der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (FAO) gewählt. 2013 folgte Roberto Azevêdo, der heute an der Spitze der WTO steht. Für Brasilien, das grundsätzlich multilaterale Lösungen in der Handelspolitik bevorzugt, ist die WTO-Position besonders wichtig; bietet sie doch die Möglichkeit, aktiv auf eine gerechtere und effektivere Welthandelsordnung hinzuarbeiten. Auch wenn der Abschluss der WTO-Doha-Runde noch in weiter Ferne liegt, kam doch mit dem Bali-Paket bereits kurz nach Azevêdos Amtsantritt Bewegung in die Verhandlungen, die vorsichtige Hoffnungen keimen lassen.

3. Die Gründungsstaaten des MERCOSUL (span. MERCOSUR) sind Argentinien, Brasilien, Paraguay und Uruguay.

Kritische Töne und der Wahlkampf

Obwohl Außenpolitik generell kein prioritäres Wahlkampfthema ist, wurden bei den stark polarisierenden Präsidentschaftswahlen 2014 auch einige wichtige Unterschiede der konkurrierenden internationalen Projekte von Regierung und Opposition deutlich. Eine häufig vom konservativen Oppositionskandidaten Aécio Neves von der Partei *Partido da Social Democracia Brasileira* (PSDB) geäußerte Kritik war die vermeintliche »Ideologisierung« und »Parteipolitisierung« der brasilianischen Außenpolitik: Zu sehr konzentrierte man sich auf die Beziehungen mit anderen linken Regierungen in der Region Südamerika und darüber hinaus, anstatt klassisch auf Handelsbeziehungen und Außenwirtschaftspolitik zu setzen. Vor allem die wirtschaftliche Kooperation mit und die Investitionen in Venezuela und Kuba (Hafen von Mariel) gerieten ins Kreuzfeuer. Nach den jüngsten Schritten der von US-Präsident Obama forcierten Annäherung an Kuba und der Lockerung der Wirtschaftssanktionen ist die Kritik an der vermeintlichen »Bolivarisierung Brasiliens« jedoch deutlich leiser geworden. Einige Unternehmensverbände mahnen aber weiterhin den Abschluss von bilateralen Handelsabkommen außerhalb des gemeinsamen Marktes des MERCOSUL sowie eine Annäherung an das wirtschaftsliberale Integrationsprojekt »Pazifische Allianz« (Kolumbien, Chile, Peru, Mexiko) an.

Ein weiterer Dorn im Auge der Opposition ist das »Abenteuer« der BRICS. Eine enge Kooperation mit den unsteinen und von der Wirtschaftskrise mitunter gebeutelten anderen Schwellenländern sieht sie als nicht zielführend an, um die internationale Rolle Brasiliens zu definieren. Stattdessen müssten die traditionellen Allianzen mit Europa, den Vereinigten Staaten sowie Japan gestärkt und das biregionale Handelsabkommen zwischen EU und MERCOSUL schnellstmöglich auf den Weg gebracht werden.

Die Kritik von links zielt hingegen auf den brasilianischen Entwicklungsweg ab. Das Engagement in der internationalen Kooperation (bilateral oder im Rahmen der BRICS) sei zwar generell begrüßenswert, jedoch müsse gesichert werden, dass diese vermeintlich »andere« Entwicklungspolitik tatsächlich eine Alternative sei (nämlich gerecht und auf Augenhöhe) und nicht – ähnlich wie die der westlichen Partner – zum Marktöffnungsinstrument für die eigenen multinationalen Unternehmen ver-



komme. Der Blick auf den BRICS-Verbund und andere Südpartnerschaften ist vergleichbar: Um die internationale Ordnung in einer multipolaren Welt repräsentativer und weniger asymmetrisch zu gestalten, müssten die Schwellenländer sich zunächst mit ihren inneren Widersprüchen, demokratischen Defiziten, Beteiligungsrechten und komplexen gesellschaftlichen Aushandlungsprozessen auseinandersetzen.

Die von Konservativen und einigen Medien vorangetriebene Debatte über Handelsliberalisierungen um jeden Preis lässt bei den linken Bewegungen die Warnlampen aufleuchten. Zu wach sind die Erinnerungen an die Phase der neoliberalen Strukturanpassungen und einseitigen Marktöffnung in den 1990er-Jahren. Zu einprägsam sind die Beispiele in Nachbarstaaten, in denen multinationale Unternehmen auf Basis von Freihandelsabkommen die *Investor-State-Dispute-Settlements* (Schiedsgerichte) nutzen, um Staaten wegen Profitminderung durch nationale Gesundheits-, Energie- oder Industriepolitik zu verklagen. Bereits unter den multilateralen Regeln der Welthandelsorganisation kommt es immer wieder zu Reibungen über industriepolitische Maßnahmen Brasiliens, wie zuletzt wegen des Programms »InnovarAuto«, das lokale Produktionsanteile im Automobilsektor vorschreibt. Die entwickelten Länder sehen dies als protektionistisch an, die Entwicklungs- und Schwellenländer aber als überlebenswichtig für die Weiterentwicklung einer nationalen Industrie, welche der Motor für stabiles und Umverteilungsmasse generierendes Wachstum darstellt, um die immer noch schreienden sozio-ökonomischen Ungleichheiten angehen zu können.

Herausforderungen für die nächste Amtszeit

Die stockende lateinamerikanische Integration in Schwung zu bringen, sollte auf der außenpolitischen Prioritätenliste Dilma Rousseffs ganz oben stehen. Nicht dass der gemeinsame Integrationsraum bisher keinen Nutzen gebracht hätte: Das Handelsvolumen zwischen den MERCOSUL-Partnern hat sich seit 2003 über den Durchschnitt des Welthandels gesteigert, und für Brasilien bleibt der regionale Markt immer noch die wichtigste Absatzmöglichkeit für gefertigte Produkte in einer sonst von Primärgütern dominierten Exportagenda. Um langfristig im internationalen Konzert wettbewerbsfähig zu sein und stabiles wirtschaftliches Wachstum zu erzeugen, muss die Region aber behertzer am Abbau ihrer

Disparitäten arbeiten. Das heißt, regionale Wirtschaftskreisläufe und Wertschöpfungsketten etablieren, Energiesysteme verbinden, regionale Infrastruktur- und Logistikinvestitionen erhöhen und die Integrationsgewinne und -kosten gerechter verteilen – zum Beispiel durch die Stärkung des regionalen Strukturfonds zum wirtschaftlichen Ausgleich FOCEM (*Fundo para a Convergência Estrutural e Fortalecimento Institucional do MERCOSUL*) und die Ratifizierung der bereits 2007 geschaffenen Bank des Südens als regionaler Entwicklungsbank. Nur ein gestärkter Regionalverbund bietet die nötige Basis, um die EU-MERCOSUL-Verhandlungen zu einem Vertrag zu bringen, der für beide Seiten von Vorteil ist.

Brasilien hat als größtes Mitgliedsland und geopolitisches Schwergewicht nicht nur eine besondere Verantwortung, sondern auch ein besonderes Interesse am Erfolg des regionalen Projekts. Hier liegt der Schlüssel für eine nachhaltigere, robustere Industrialisierung und eine vorteilhaftere Integration in die globalisierte Wirtschaft.

Ein weiterer Schwerpunkt sollte auf der zunehmenden Stärkung der Schwellenländerkooperation liegen, insbesondere mit dem BRICS-Verbund. Die auf dem letzten Gipfel gegründeten neuen Finanzinstitutionen müssen sich nun in der Praxis beweisen. Welche Projekte werden über die 100 Milliarden schwere Entwicklungsbank finanziert? Wie wird die politische Gipfel-Leitlinie der »Nachhaltigen Entwicklung« tatsächlich ausgefüllt? Kann man sich auf gemeinsame Strategien in der internationalen Sphäre verständigen? Schafft man es, sich in Zukunftsfragen wie der Klimapolitik positiv einzubringen, ohne die Grundidee der geteilten, aber differenzierten Verantwortung aufzugeben? Und wie wird Brasilien auf den Ruf der heimischen und internationalen Zivilgesellschaft nach mehr Transparenz und Beteiligung an der BRICS-Agenda reagieren?

Erste zaghafte Schritte zu einer Öffnung setzte die Präsidentin in Fortaleza, indem sie die Vertreter_innen des parallelen Gewerkschaftsgipfels der BRICS-Länder empfing. Ein institutionalisierter Dialog zwischen offiziellem Gipfel der Staatshäupter_innen und gesellschaftlichen Akteure_innen gäbe dem Gegenprojekt einer demokratischeren und gerechteren Weltordnung eine andere Glaubwürdigkeit.

Schließlich muss sich die Außenpolitik auch im nationalen Kontext als strategisches Projekt und öffentliche Politik



im Interesse des Landes behaupten. Das beinhaltet zum einen eine entsprechende budgetäre und personelle Ausstattung der seit 2003 vor allem auf dem afrikanischen Kontinent und im Nahen Osten neu eröffneten Botschaften und Konsulate. Zum anderen muss die außenpolitische Diskussion stärker in der brasilianischen Gesellschaft verankert werden, um tatsächlich vom Elitenprojekt zur Staats- und Entwicklungspolitik zu wachsen. Der bereits seit zwei Jahren von zivilgesellschaftlichen und akademischen Akteur_innen, genauer der *Grupo de Reflexão sobre Relações Internacionais* (GRI), vertretene Vorschlag, ein zivilgesellschaftliches Konsultationsgremium für außenpolitische Fragen einzurichten, wäre ein Startpunkt. Ähnlich wie im bereits existierenden Rat der Regierung für ökonomische und soziale Entwicklung (CDES) könnte

in diesem Rat für Außenpolitik *Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social* (CONPEP) dafür gesorgt werden, dass die unterschiedlichen Interessen und Sichtweisen der brasilianischen Gesellschaft bei der politischen Weichenstellung berücksichtigt werden.

Demokratische Interessenpluralität scheint immer noch der beste Weg, um einer einseitigen Parteipolitisierung sowie der überproportionalen Einflussnahme von Industrie- und Unternehmensverbänden entgegenzuwirken. Der Rat für Außenpolitik wäre in diesem Sinne die Einlösung des eindringlichen Versprechens der Präsidentin von mehr Dialog und könnte die Tür für einen neuen Zyklus des autonomen und kreativen internationalen Engagements Brasiliens öffnen.



Über die Autorin

Tina Hennecken ist stellvertretende Leiterin der Friedrich-Ebert-Stiftung Brasilien.

Impressum

Friedrich-Ebert-Stiftung | Referat Lateinamerika und Karibik
Hiroshimastr. 17 | 10785 Berlin | Deutschland

Verantwortlich:
Dr. Svenja Blanke, Leiterin des Referats Lateinamerika und Karibik

Tel.: +49-30-269-35-7482 | Fax: +49-30-269-35-9253
<http://www.fes.de/lateinamerika>

Bestellungen/Kontakt:
info-lak@fes.de

Eine gewerbliche Nutzung der von der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung.



ISBN
978-3-95861-136-8