

## Zwischen nationaler Entwicklung, regionaler Hegemonie und globaler Neugestaltung – Brasiliens ehrgeizige Außenpolitik

BRITTA JOERISSEN/JOCHEN STEINHILBER

**B**rasilien, das lange Zeit im Schatten des spektakulären Wachstums und der hohen politischen Aufmerksamkeit Chinas, Russlands und Indiens stand, ist wieder da: Die Newsweek preist das Land als »crafty superpower«, im Wall Street Journal wird seine Resistenz gegenüber der Krise gefeiert, und jüngst ließ der Economist in seinem Titel das Land abheben – »Brazil takes off«. Während Brasilien schon seit Jahren den viel versprechenden, aber auch etwas fragilen Titel einer »rising power« trägt, scheint es nun aus Sicht Vieler auf dem besten Weg zu sein, diesen Anspruch auch einzulösen. Leitartikler, Investmenthäuser und die Regierung verweisen auf die – auch in Krisenzeiten – stabile ökonomische Entwicklung des ehemaligen Bankrottstaates, auf den Aufstieg Brasiliens zur Energiemacht und die sozialpolitischen Erfolge.

Die neue Dynamik stellt jedoch auch an die brasilianische Außenpolitik größere Gestaltungsansprüche. Zugleich muss diese sich aber auf ein tragfähiges Wirtschafts- und Sozialmodell stützen, um sich besser entfalten zu können. War die Außenpolitik lange Zeit eher defensiv und in den Händen diskreter brasilianischer Diplomaten, so werden außenpolitische Strategien heute markanter und selbstbewusster formuliert. Die traditionelle »Diplomatie der Entwicklung«, die dem ökonomischen und sozialen Fortschritt des Landes dienen soll, rückt nun expliziter die Eigeninteressen in den Vordergrund und wird nachdrücklich in den zahlreichen internationalen Organisationen und Foren vertreten. Auf der globalen Ebene konzentriert sich Brasilien auf die internationale Handels- und Finanzpolitik und stützt sich dabei vor allem auf den Ausbau der politischen und wirtschaftlichen Beziehungen zu anderen Schwellenländern. Auf der regionalen Ebene dagegen gibt Brasilien (sicherheits-)politischen Fragen den Vorzug. Beides zusammengenommen, sich als unverzichtbarer Spieler bei der Gestaltung der neuen Handels- und Finanzgeografie und als Garant der südamerikanischen Friedenszone zu etablieren, soll am Ende für einen ständigen Sitz im VN-Sicherheitsrat reichen.

Tatsächlich hat Brasilien die Machtdiffusion in der internationalen Politik in den vergangenen Jahren genutzt, um für sich eine wichtigere, sichtbarere Rolle in der globalen und regionalen Politik zu erarbeiten. Dabei versucht es, zugleich Teil des Clubs der Reichen, Partner der Schwellenländer, Sprecher Südamerikas und Anwalt des globalen Südens zu sein und tut sich zunehmend schwer, diese unterschiedlichen Rollen miteinander zu verbinden. Auch führte die außenpolitische Profilierung zu einer Aufhebung des permissiven Konsenses der brasilianischen Eliten über außenpolitische Strategien, die nun zum ersten Mal Gegenstand innenpolitischer Debatten sind. Die gesellschaftliche Debatte über ein neues Entwicklungsmodell geht Hand in Hand mit der Politisierung der Außenpolitik.

Unter den vier großen Schwellenländern Brasilien, Russland, Indien und China – kurz BRIC – ist Brasilien sicherlich das Land, das im Hype um das »nächste große Ding« auf globaler Ebene bisher am wenigsten Beachtung fand. Sein Status im exklusiven Club der Großmächtaspiranten war stets umstritten, seine ökonomische Dynamik ist auf den ersten Blick weit weniger beeindruckend als die Chinas oder Indiens, und als einziges der vier Länder verfügt es nicht über Atomwaffen. In der internationalen Arbeitsteilung wird Brasilien nach wie vor am Anfang der »Nahrungskette« positioniert und gilt – zugespitzt – weiter als Rohstofflager und Ernährer der Welt, während China die Werkbank und Indien der globale Dienstleister ist. Doch ist der Vergleich der sehr heterogenen Länder auf der Grundlage einiger weniger ökonomischer Basiszahlen zwar plakativ, aber nicht unbedingt aussagekräftig: Brasilien hatte seinen »chinesischen« Moment bereits vor vierzig Jahren, als es ähnliche Wachstumsraten zu verzeichnen hatte. Heute ist es den OECD-Ländern im Hinblick auf Pro-Kopf-Einkommen, Urbanisierungsgrad, öffentliche Ausgaben und Steuerniveau näher als China oder gar Indien, bei denen die sozio-ökonomischen Strukturen eines Entwicklungslandes noch weitaus stärker ausgeprägt sind.

Die geringere Aufmerksamkeit in Europa und den USA dürfte Brasilien jedoch auch dem Umstand zu verdanken haben, dass es als einziges BRIC-Land als eine (friedliche) westliche Macht mit einem relativ orthodox gewachsenen kapitalistischen System und einer liberalen Demokratie wahrgenommen wird. Im Unterschied zu den drei anderen Schwellenländern ist es nicht in ernsthafte Konflikte mit seinen Nachbarn verwickelt, sieht sich keinen separatistischen Bestrebungen ausgesetzt und ist relativ unempfindlich gegenüber nationalistischen Aufwällun-

gen. Im Vergleich zu China und Russland verfügt es über eine entwickelte Demokratie mit einer aktiven Zivilgesellschaft, die sich in den politischen Prozessen engagiert und auch daran beteiligt wird. Diese Faktoren tragen ohne Zweifel dazu bei, dass Brasilien sich als verlässlicher und stabiler Bündnispartner empfehlen kann. Mittelfristig wird Brasiliens Rolle in der Welt jedoch maßgeblich dadurch bestimmt werden, wie es dem Land gelingt, die eigene Entwicklung auf ein tragfähiges Fundament zu stellen und die globalen und regionalen Strukturen zu seinen Gunsten zu verändern.

## **New Economy**

Ähnlich wie bei den anderen großen Schwellenländern basiert die wachsende globale politische Bedeutung Brasiliens vor allem auf einer erfolgreichen Integration in die Handels- und Finanzmärkte. Bis vor wenigen Jahren hatte Brasilien noch die Reputation eines Bankrottstaates, der sich an jeder über den Globus vagabundierenden Finanzkrise ansteckte. Nun hat es – bei aller Vorsicht – die ökonomische Reifepfung ausgerechnet zu einem Zeitpunkt bestanden, als der Großteil der industrialisierten Länder durchfiel.

Grundlage dieses Erfolgs ist das stabile makroökonomische Fundament. Das Land hat seine Schulden beim IWF und beim Pariser Club vorzeitig getilgt und ist mittlerweile zu einem Gläubigerland geworden. Seine Nettoansprüche gegenüber dem Rest der Welt machen heute rund zwei Prozent des Bruttoinlandsproduktes aus. Brasilien verfügt mit 230 Milliarden US-Dollar über die siebtgrößten Devisenbestände in der Welt. Nachdem der »spread«, der Aufschlag für das Länderrisiko, stetig gefallen war, gab es 2008 schließlich den Ritterschlag der Finanzmärkte: Die drei großen Ratingagenturen verliehen Brasilien einen »Investment-grade«.

Auf der Grundlage dieses ungewohnt stabilen finanziellen Fundaments konnte Brasilien in den vergangenen Jahren auch sein realwirtschaftliches Potenzial weiter ausbauen. Von 2003 bis 2008 wuchs das Bruttoinlandsprodukt jährlich um rund fünf Prozent, doppelt so schnell wie im Jahrzehnt davor. Zunächst war es die Dynamik der brasilianischen Außenwirtschaft, die den neuen Wachstumszyklus einläutete. Brasilien diversifizierte seinen Außenhandel sowohl mit Blick auf die Produkte als auch auf die Partner und machte ihn so krisenresistenter:

Die hohen Rohstoffpreise und die große Nachfrage aus China festigten den Anteil des Primärgütersektors am Außenhandel. Bei Soja, Ethanol, Fleisch, Geflügel und Orangensaft gehört Brasilien zu den wichtigsten Exportländern. Jedoch verfügt das Land heute auch über gute Weltmarktpositionen bei verarbeiteten Produkten (wie Autoteile, Flugzeug- und Raumfahrttechnologie, Maschinen und Software), die über die Hälfte der Exporte ausmachen.

Brasiliens Außenhandel ist auch regional ausbalanciert. Auf die traditionellen Partner USA, EU und Lateinamerika entfallen ähnliche Anteile am brasilianischen Außenhandel. Zugleich ist Brasilien einer der Hauptprofiteure des wachsenden Süd-Süd-Handels. Im Mai 2009 hat China zum ersten Mal seit 75 Jahren die USA als wichtigsten Handelspartner verdrängt, und auch der Handel mit Osteuropa und der arabischen Welt gewinnt zunehmend an Dynamik. Über brasilianische transnationale Konzerne und »Multilatinas«, allen voran Embraer, den drittgrößten Flugzeugbauer der Welt, den Energiekonzern Petrobras, den Eisenkonzern Vale do Rio Doce, die Baufirma Odebrecht, große Agrarunternehmen sowie die Privatbanken Bradesco und Itaú-Unibanco, die nach der Krise zu den am höchsten kapitalisierten Banken weltweit zählten, entwickelte sich Brasilien zu einem wichtigen Investor in der Region und (nach China) zum zweitwichtigsten Investor in den Entwicklungsländern. In Uruguay sind 50 Prozent der Fleischbetriebe und 40 Prozent der Reisproduktion in brasilianischer Hand, in Argentinien knapp die Hälfte der Zementproduktion, und in Kanada ist Brasilien der drittgrößte Investor.

Das Zugpferd der brasilianischen Ökonomie ist indes seit Jahren der Binnenmarkt. Im Unterschied zu vielen anderen Ländern hat sich Brasilien nicht auf die USA als »consumer of last resort« verlassen. Im Gegenteil, ein stabiler Arbeitsmarkt, die Umwandlung von zahlreichen informellen zu formellen Beschäftigungsverhältnissen, die kontinuierliche Erhöhung des Mindestlohns sowie die massiven Sozialtransfers trugen dazu bei, dass die Kaufkraft der unteren Mittelschichten gestärkt wurde. Brasilien ist heute einer der interessantesten Konsumentenmärkte und gehört laut UNCTAD weltweit zu den fünf beliebtesten Investitionsstandorten.

»Late in, first out«, so lautete der für Brasilien erfreuliche Krisenbefund in der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise. Er ist nicht nur der soliden Makroökonomie und dem dynamischen Binnenmarkt geschuldet, sondern auch einem stark regulierten Finanzsystem, das die Über-

tragungswege der Krise blockierte. Goldman Sachs hat in einer Studie 13 politische und ökonomische Faktoren ausgewertet, die zu langfristigen Wachstum beitragen (»Growth Environment Score«). Dabei erzielte Brasilien von den BRIC-Ländern die besten Werte. Hervorgehoben werden vor allem die politische und makroökonomische Stabilität sowie der technologische Schub, den Brasilien in den vergangenen Jahren erfahren hat. Nach der Krise ist die Debatte darüber, ob Brasilien ökonomisch zu den BRIC gehört, weitgehend verstummt. Heute ist es Russland, das sich rechtfertigen muss.

Wie sieht es mit der wirtschaftlichen Zukunft aus? In den kommenden Jahrzehnten könnte sich ein grundlegender Wandel von der Petro-Wirtschaft zur Agro-Wirtschaft vollziehen. Erdöl, der Grundstoff der industriellen Entwicklung der letzten sechs Jahrzehnte, wird nicht nur als Energieträger, sondern auch in den Schlüsselbereichen der produzierenden Industrie (Chemie, Materialindustrie, Medizin) gegenüber bio(techno)logischen Ressourcen an Bedeutung verlieren.

Brasilien hat großes Potenzial, zu einem wichtigen Akteur dieses Übergangs zu werden. Mit dem Amazonas und einer Reihe anderer Habitats verfügt das Land über einen enormen Genpool; mit den größten Süßwasservorräten der Erde, günstigen klimatischen Bedingungen und großen landwirtschaftlich nutzbaren Flächen hat es zudem die Möglichkeiten, Biomasse auch anzubauen. Brasilien fehlt es allerdings bislang an breiten technologischen Voraussetzungen, um diese Schätze auch zu heben. Indien und China bilden fünfmal so viele Ingenieure aus und geben weitaus mehr für Forschung aus. Die Entwicklungspotenziale eines Großteils der Bevölkerung werden durch ein sehr selektives Bildungssystem blockiert. Statt nur auf »mining resources« müsste Brasilien auch auf »mining people« setzen, um ausgehend von seiner breiten Rohstoffpalette die Wertschöpfungskette in spezifischen Zukunftssektoren nach oben zu klettern. Soweit all dies eine Geldfrage ist, könnte Brasiliens Entwicklung zur »Biomacht« durch die Petro-Dollars erleichtert werden, die man sich von den riesigen Funden vor den Küsten Rios und São Paulo verspricht. Sie könnten die notwendigen und bislang vernachlässigten Investitionen in den Bildungs- und Forschungsbereich zumindest finanzieren.

Letztlich wird der Erfolg Brasiliens nur dann von Dauer sein, wenn die unbestrittenen Potenziale so in den Dienst der sozio-ökonomischen Entwicklung des Landes gestellt werden, dass sie das Grundproblem der brasilianischen Gesellschaft, die extremen sozialen Unterschiede, zu über-

winden helfen. Unter der Regierung Lula hat die gesellschaftspolitische Debatte über ein zukunftsfähiges Wirtschafts- und Sozialmodell an Fahrt gewonnen, mit der im Wesentlichen Antworten auf sechs Fragen gefunden werden sollen: (1) nach der Marktverfassung, dem Geschäftsmodell in der internationalen Arbeitsordnung und dem Verhältnis von Markt und Staat; (2) dem Demokratie- und Partizipationsmodell; (3) dem (Um-) Verteilungsmodell; (4) der Art und Weise der Gewährleistung von Infrastruktur (z. B. Energie und Sicherheit); (5) dem Verhältnis von Wachstum und Ökologie und schließlich (6) nach der strategischen Vision Brasiliens in der Region und auf globaler Ebene. Stärker noch als ihre Vorgängerregierungen spürte die Regierung Lula, dass das Land sich nicht auf globaler Ebene als Stern präsentieren, zu Hause aber lediglich als Sternchen vor sich hin glimmen kann. Zugleich ist die Ausgestaltung jeder dieser Fragen jedoch auch für die brasilianische Außenpolitik von Bedeutung und wird vom Auftreten Brasiliens auf der internationalen Bühne beeinflusst – vor allem mit Blick auf die internationale Handels- und Finanzpolitik und die regionale Sicherheits- und Entwicklungspolitik.

## **Going Global – eine selbstbewusste Wirtschaftsdiplomatie und neue Partner**

Brasiliens Außenpolitik war unter Lula noch stärker als unter seinen Vorgängern davon geprägt, die Souveränität und die Interessen Brasiliens zu verteidigen und zugleich die Machtungleichgewichte in der internationalen Politik anzuprangern. Mit Blick auf die Kernfragen eines Entwicklungsmodells konzentrierte sich Brasilien auf globaler Ebene auf die Stärkung seiner Verhandlungsmacht in der Handelspolitik, auf seine Kampagne um einen Sitz im Sicherheitsrat und auf eine größere Sichtbarkeit in den multilateralen Foren, auf die ökonomische und technologische Entwicklung des Landes durch den Aus- und Aufbau zahlreicher bilateraler Beziehungen sowie auf einen globalen Gerechtigkeitsdiskurs. Strategisch versuchte die Regierung, ihre Ziele sowie generell eine »autonomere« Außenpolitik umzusetzen, indem sie ihre außenpolitischen Kanäle diversifizierte. Das Spektrum reicht hier von kooperativen Beziehungen bis hin zur Konfrontation: In den globalen Institutionen wie im IWF oder der neuen G20 setzt es sein ökonomisches Kapital für politischen Einfluss ein; innerhalb der WTO baute das Land mit der G20 der Schwellenländer Gegenmacht auf; im Rahmen der VN-Friedensmission

in Haiti (MINUSTAH) übernimmt es Verantwortung für die internationale Gemeinschaft; außerhalb des etablierten Institutionensystems baut es neue Süd-Süd-Allianzen auf; und schließlich unterfüttert Brasilien in der Region mit zahlreichen Initiativen und diplomatischen Interventionen seine Führungsrolle. Durch diese Strategie der »Autonomie durch Diversifizierung« gelang es Brasilien ohne Zweifel, seinen Einfluss in der internationalen Politik auszubauen. Der Preis für das komplexe Beziehungsgeflecht und die zahlreichen Initiativen sind jedoch Widersprüche in der Außenpolitik, die in Zukunft schwieriger zu überbrücken sein dürften.

In der Handelspolitik machte die Regierung Lula bereits früh deutlich, dass sie nicht mehr bereit ist, Verträge einzugehen, die langfristig der Entwicklung Brasiliens schaden könnten. In Cancún trug Brasilien maßgeblich dazu bei, dass sich die Machtverhältnisse innerhalb der WTO deutlich änderten. Ziel der Regierung war es, ein zweites Blair House zu verhindern, in dem ein Großteil der Mitgliedsländer einen zwischen den USA und der EU ausgehandelten »Kompromissvorschlag« abnickten. Das Scheitern der Verhandlungen in Cancún und die dauerhafte Etablierung der G20 der Schwellenländer war ein großer Erfolg für Brasilien und ließ es in der Hierarchie der internationalen Handelspolitik zu einem der wichtigsten und sichtbarsten Akteure aufsteigen. Im November 2003 brachte Brasilien dann die Verhandlungen über eine amerikanische Freihandelszone zum Stillstand.

Substanzielle inhaltliche Erfolge konnte Brasilien in der Handelspolitik jedoch bisher nicht erzielen. Brasilien scheint der letzte Mohikaner zu sein, der noch energisch auf einen Abschluss in der vor sich hindümpelnden WTO-Doha-Runde drängt. Zwar bekräftigten auf dem Treffen in Pittsburgh die Mitglieder der G20 noch einmal ihr Interesse an einer Fortführung, dennoch dürften kurzfristig kaum Chancen bestehen, dass sich diese Kernforderung Brasiliens erfüllt. Sowohl innerhalb der brasilianischen »Peergroup« der G20 der Schwellenländer, vor allem aber auch zwischen den Schwellen- und Entwicklungsländern sind zudem die Gemeinsamkeiten über die vage Vorstellung eines »gerechteren Weltmarktes« hinaus doch recht gering. So teilt z. B. Indien die offensive Politik Brasiliens zum Abbau der Agrarsubventionen nicht. In einem der letzten Rettungsversuche der WTO-Handelsrunde wurde zudem deutlich, dass die Solidarität Brasiliens schnell an ihre Grenzen stößt, wenn harte nationale Interessen berührt werden. Brasilien unterstützte einen möglichen Abschluss der Doha-Runde, von dem es sich weitere Marktöffnungen

für seine Produkte, insbesondere auch für Ethanol, versprach und opferte die gemeinsame Linie mit Ländern wie Argentinien und Indien, die eine Einigung unter den gegebenen Bedingungen ablehnten.

Die traditionelle Position Brasiliens der Indifferenz gegenüber dem Norden und der Rivalität mit dem Süden wurde bereits unter Lulas Vorgänger Fernando Henrique Cardoso korrigiert. Unter Lula wurde die Stärkung der Süd-Süd-Beziehungen aber zu einer der außenpolitischen Grundstrategien. Von den zahlreichen Süd-Süd-Aktivitäten, die Brasilien außerhalb des etablierten Institutionensystems entwickelte, sind IBSA und BRIC sicherlich die bekanntesten. Es ist vor allem der brasilianischen Regierung zu verdanken, dass die Schwellenländer heute nicht nur in der Handelsgeografie, sondern bereits auch auf der politischen Landkarte ihre Spuren hinterlassen. Mit dem Treffen der Staatschefs der BRIC-Länder 2009 in Jekaterinburg waren es die intensiven diplomatischen Beziehungen Brasiliens, die aus dem verheißungsvollen Akronym für risikofreudige Anleger eine politische Kooperation machten. Brasilien versucht nun innerhalb der Gruppe, seine Positionen im Rahmen der neuen G20 abzustimmen, vor allem mit Blick auf die Reform der Bretton-Woods-Institutionen. Vor jeder G20-Konferenz sollen die vier Staatschefs das weitere Vorgehen beraten, die Wirtschafts- und Finanzminister treffen sich vor den Tagungen des Internationalen Währungsfonds. IBSA, die Kooperation zwischen Indien, Brasilien und Südafrika, geht noch darüber hinaus. Sie soll nicht nur die Verhandlungsmacht der drei Länder in den internationalen Arenen, sondern auch den trilateralen Dialog zu konkreten Kooperationsbereichen (wie z. B. Transport, Energiesicherheit, Technologiepartnerschaften) stärken.

Zwar trennt insbesondere die BRIC-Länder zunächst mehr als sie eint: Zunehmend diversifizierte Ökonomien stehen weitgehend rohstoffbestimmten Wirtschaften gegenüber, schrumpfende Gesellschaften wachsenden Bevölkerungen, autoritäre Systeme pluralistischen Demokratien, staatskapitalistische Volkswirtschaften offenen Marktwirtschaften. Die Nachhaltigkeit dieser politischen Kooperationen ist deshalb sehr ungewiss. In den letzten Jahren konnte Brasilien, welches die Dynamik und die inhaltlichen Positionen der Schwellenländer-Foren weitgehend bestimmte, von der neuen Süd-Süd-Kooperation jedoch profitieren und seine Position in den Verhandlungsforen darüber stärken. Zugleich achtete es auf der globalen Ebene sorgsam darauf, nicht einer neuen geopolitischen Spaltung Vorschub zu leisten. Der Ausbau der Kooperation mit den Schwellenländern sollte nicht auf Kosten der Beziehungen zu



den entwickelten Ländern gehen, die – gerade mit Blick auf den Außenhandel – für Brasilien nach wie vor wichtig sind. Auch deshalb sind die neuen G20 ein Forum, von dem sich Brasilien sehr viel erhofft.

Zwar erhöhte die Diversifizierung der politischen Kanäle die Sichtbarkeit Brasiliens auf der internationalen Bühne. Doch hat die Omnipräsenz Brasiliens in zahlreichen Foren mit einer zumeist schwachen institutionellen Verankerung und wenig Entscheidungsgewalt das Land – mit Ausnahme der WTO – noch nicht näher an die Schaltstellen der Macht gebracht. Durch eine intensive Lobbyarbeit konnte Brasilien zwar China und Russland dazu bewegen, einen ständigen Sitz Brasiliens im Sicherheitsrat zu unterstützen, doch eine VN-Reform ist nicht in Sicht.

Mit der Erklärung von Pittsburgh, wonach künftig die G20 das wichtigste Forum für internationale Wirtschaftspolitik sein sollen, sieht sich Brasilien nun in einem zentralen Forum der »Global Governance« zum ersten Mal auch institutionell auf Augenhöhe mit den entwickelten Staaten. Die brasilianische Regierung, die zu den frühen Verfechterinnen eines Upgrades für die G20 der Finanzminister gehörte, mit dem erklärten Ziel, die Macht der G7/G8 zu schmälern und den äußerst unbeliebten Heiligendamm-Prozess zu beerdigen, sieht im neuen Forum eine echte Chance, sich weiter als Architekt der internationalen Handels- und Finanzmärkte zu etablieren.

Doch die institutionellen Erfolge bringen auch Probleme hervor. Brasilien tut sich schwer, seinen verschiedenen Ansprüchen gerecht zu werden. Nachdem es auf den aggressiveren Kurs der anderen Schwellenländer eingeschwenkt ist und nun auch eine grundlegende Veränderung der Machtverhältnisse bei der Weltbank verlangt, gibt es in der BRIC-Gruppe zumindest einen Konsens über die Reform der Bretton-Woods-Institutionen. Die Differenzen zur Handelspolitik bleiben jedoch bestehen. Augenfälliger sind schon die Schwierigkeiten Brasiliens, seine Positionen zwischen den Ländern Lateinamerikas abzustimmen: Mit den beiden anderen Mitgliedsländern Argentinien und Mexiko gibt es kaum eine Koordination. Brasilien erkaufte sich die Unterstützung seines Nachbarn, indem es bilaterale Importrestriktionen Argentinien akzeptierte, die laut WTO-Regeln unzulässig sind. Brasiliens Präferenz für eine Reform der internationalen Finanzinstitutionen steht zudem im scharfen Kontrast zum »bolivarischen« Block, angeführt von Venezuela, das eine Abschaffung des IWF fordert.

Mit Blick auf den globalen Süden verweist die brasilianische Regierung gerne auf die entwicklungspolitischen Passagen in der Erklärung

von Pittsburgh, doch die hatten in Gleneagles auch schon die G8 im Programm. Dass sich mit ihrer Ankunft im wirtschaftspolitischen Zentrum der Macht auch die Politik substanziell ändert, werden die Schwellenländer und allen voran Brasilien erst noch unter Beweis stellen müssen. Die Interessen der »rising powers« und der »Unterklasse« der Staatenwelt, die vom ökonomischen Fahrstuhleffekt bisher nicht profitieren konnten, driften immer mehr auseinander. Der Anspruch von Ländern wie Indien oder Brasilien, Schutzmacht der Interessen der Entwicklungsländer zu sein, wird von diesen zunehmend skeptisch gesehen. Inspiriert von den innerstaatlichen Reformprozessen schob die Lula-Regierung zu Beginn ihrer Amtszeit einen globalen Gerechtigkeitsdiskurs an, der ausgehend vom »Buenos-Aires-Konsens«, einem sozialpolitischen Manifest für die internationale Politik, das Augenmerk stärker auf den »planet of slums« (Mike Davis) lenken sollte. Flankiert wurde dies mit Programmen wie der Initiative gegen Hunger und Armut, die als eine internationale Verlängerung des brasilianischen »Null-Hunger«-Programms verstanden werden kann, und mit der Suche nach alternativen Fonds für Entwicklungsfinanzierung (wie z. B. die Flugticketabgabe). In den letzten Jahren ist dieser Anfangsimpuls jedoch erlahmt, die Kooperation mit den drei anderen großen Schwellenländern wurde wichtiger und die Konzentration auf die eigenen Interessen unverblümt zur Schau getragen.

Heute sitzt Brasilien bei allen wichtigen globalen Fragen mit am Verhandlungstisch. Doch ob damit auch eine Reform des unter seinen alten Strukturen ähczenden Nachkriegsmultilateralismus leichter wird, bleibt zumindest zweifelhaft. Wie die anderen drei BRIC-Länder gehört auch Brasilien zur »modernen Staatenwelt« (Robert Cooper), die durch die klassischen Konzepte von Macht, Machtbalance und Souveränität geprägt ist, und hat bis dato auch auf regionaler Ebene wenig Begeisterung für transnationales Regieren nach dem Muster der EU an den Tag gelegt. Eher zeigt es sich einer Renaissance des klassischen Regierens aufgeschlossen, das auf »Government without Governance«, einen selektiven zwischenstaatlichen Multilateralismus setzt – natürlich unter maßgeblicher Beteiligung Brasiliens.

## **Die Zähmung der Widerspenstigen – Brasilien in der Region**

Südamerika als Region ist für Brasilien heute weniger als Handelsraum denn vielmehr als politischer Akteur interessant. Diese Verschiebung

spiegelt sich auch im unterschiedlich starken Engagement Brasílias in den diversen Regionalinitiativen wider. Entgegen aller Rhetorik stockt das subregionale Kernprojekt MERCOSUR. Handelsbarrieren zwischen Paraguay, Uruguay, Argentinien und Brasilien werden hier eher auf- als abgebaut, und die Aufnahme Venezuelas mitten in der Weltwirtschaftskrise wird die Verhandlungen kaum erleichtern. Vieles wird für den Stillstand ins Feld geführt, aber es ist vor allem auch Brasilien, das nicht bereit ist, Souveränität abzugeben und Kosten z. B. in Form von ökonomischen Zugeständnissen, zu tragen. Statt institutioneller Vertiefung setzt das integrationsmüde Brasilien auf Erweiterung und politische Einbindung. Das hat viel mit seiner gewandelten Sicherheitsperzeption zu tun.

Die südamerikanische Friedenszone und die Abwesenheit von externen Bedrohungen und internen Konflikten markieren die sicherheitspolitische Besonderheit Brasiliens im Rahmen der BRIC-Länder. Sicherheitsfragen spielten in der brasilianischen Außenpolitik lange Zeit keine Rolle. Dies hat sich in den vergangenen Jahren geändert. Brasilien, das mit Ausnahme von Chile und Ecuador Grenzen mit allen Ländern Südamerikas hat, identifiziert heute zahlreiche manifeste und diffuse Bedrohungen. Dazu gehören instabile und bürgerkriegsgefährdete Länder wie Bolivien oder Paraguay, die Aufrüstung und das Säbelrasseln Venezuelas, die Spannungen zwischen Kolumbien und Ecuador, der kolumbianische Bürgerkrieg und die damit verbundene Gefahr der Regionalisierung von Konflikten, die organisierte Kriminalität in den Grenzregionen sowie schließlich die Unsicherheit über die Lateinamerikapolitik der USA. Insbesondere die schwer zugängliche Amazonasregion, in der 11 000 der 15 000 Grenzkilometer Brasiliens verlaufen, wurde in den letzten Jahren mehr und mehr zum Sicherheitsproblem deklariert. Vor allem die Präsenz ausländischer Unternehmen, NGOs und Missionen sowie die großen Schutzreservate für indigene Völker werden von Seiten des Militärs als schwer vereinbar mit Brasiliens Souveränität über den Amazonas kritisiert.

Vor diesem Hintergrund hat Brasilien seine nationale Sicherheits- und Verteidigungsstrategie überarbeitet, unter anderem mit dem Ziel, die Präsenz der Streitkräfte auf dem ganzen Territorium besser zu gewährleisten. Ihre technologische Aufrüstung soll stärker mit der ökonomischen Weiterentwicklung des Landes insgesamt verknüpft werden. Das Verteidigungsministerium hat mit dem Industrieverband São Paulo ein gemeinsames Gremium (Fórum Nacional de Defesa) gegründet,

das die Investitionen in Schlüsseltechnologien wie Cyberspace, Welt- raum- und Nukleartechnologie in den kommenden Jahren koordinieren soll. Beim Kauf neuer Waffensysteme wird darauf geachtet, dass es zu einem Technologietransfer kommt, der der Weiterentwicklung eigener Systeme dienlich ist. Unter diesen Vorzeichen erfüllte Frankreich im Rahmen eines umfangreichen Waffengeschäfts nun auch den langersehnten Traum des brasilianischen Militärs nach einem nukleargetriebenen U-Boot. Für die Amazonasregion ist vorgesehen, dass zwischen 2010 und 2018 28 neue Bataillone geschaffen werden, eine halbe Milliarde US-Dollar in die militärische Infrastruktur investiert sowie an der Amazo- nasmündung eine zweite Flotte stationiert wird. All das wird es freilich nicht umsonst geben. Insgesamt sollen die Militärausgaben in den kom- menden fünf Jahren von 1,5 auf 2,5 Prozent des BIP steigen.

Komplementär zur Restrukturierung der nationalen Sicherheitspolitik versuchte Brasilien in den vergangenen Jahren, auch die regionale Sicher- heitsarchitektur neu zu gestalten. Im Rahmen der Union südamerikani- scher Staaten (UNASUR) gelang es dem Land, so politisch unterschiedlich geführte Länder wie Kolumbien und Venezuela in einen regionalen Ver- teidigungsrat einzubinden, der neben der Koordinierung der Rüstungs- industrie und gemeinsamen Manövern auch eine südamerikanische Ver- teidigungsstrategie formulieren soll. Ob sich daraus auch eine konkrete Politik entwickelt, bleibt abzuwarten. Die Erfahrungen mit den jüngsten Konflikten über den Zugang der USA zu Militärbasen in Kolumbien lassen eher Zweifel an der Arbeitsfähigkeit des Rates aufkommen. Zwar konnte Lula den Mitgliedern noch abtrotzen, dass sie grundsätzlich der Linie Brasílias folgen, die kollektive Sicherheitsvereinbarungen für die Region vorsieht. Venezuelas Flirt mit Russland und vor allem das neue Militär- abkommen zwischen Kolumbien und den USA zeigen jedoch, dass sich einige Länder der Region auch weiterhin sicherheitspolitische Schützen- hilfe von außen holen wollen. Dennoch: aus brasilianischer Sicht gibt es keine Alternative. Brasilien braucht den Verteidigungsrat, da es nur ge- meinsam seine Grenzen effektiv schützen kann, und es braucht UNASUR als strategische Machtbasis für seine globalen Ambitionen und zur Ent- faltung seiner Hegemonie in der Region – nicht zuletzt, um den Einfluss der USA in Südamerika einzudämmen.

Brasilien bemühte sich, kooperative Beziehungen zu allen Ländern Südamerikas aufzubauen und sich zugleich nicht allzu laut als Sprecher der Region zu betätigen, da der Verdacht eines »brasilianischen Imperi- alismus« bei seinen Nachbarn nach wie vor schwer wiegt. Für die Regie-

zung Lula stand zunächst die Einbindung Venezuelas im Vordergrund. Das Land galt mit seinem mit Petro-Dollars gefütterten Projekt ALBA (Bolivarische Allianz für die Amerikas) als die einzige Konkurrenz um die Hegemonie auf dem Subkontinent. Mittlerweile hat Lula jedoch, ohne mit Chávez auf Konfrontation zu gehen, den unbequemen Nachbarn freundlich eingeehgt und die boliviarische Revolution weitgehend ins Leere laufen lassen: Mit der Aufnahme Venezuelas in den MERCOSUR, in dessen Rahmen sich Chávez an die Demokratie-Charta halten muss, und mit dem Verteidigungsrat unter dem Dach der UNASUR, mit dem es sicherheitspolitisch stärker kontrolliert wird, wurde das Land allmählich in ein von Brasilien bestimmtes Institutionensystem überführt. Zugleich versorgte Brasilien die engsten Verbündeten Venezuelas mit Entwicklungskrediten und Handelspräferenzen. Und schließlich sticht auch der letzte Trumpf Venezuelas, das Öl, nicht mehr richtig, seit die großen Erdölfunde vor der Küste Brasiliens das Land mittelfristig zu einem wichtigen Erdölexporteur machen könnten.

Argentinien, der traditionelle Konkurrent Brasiliens, der politisch und vor allem ökonomisch deutlich gegenüber Brasilien zurückgefallen ist, stand den regionalen Initiativen Brasiliens sehr skeptisch gegenüber. Die Wahl Kirchners zum Präsidenten von UNASUR ist vor diesem Hintergrund ein geschickter Schachzug, um den krisengeschüttelten Widersacher besser einzubinden.

Ökonomische und politische Rettungsschirme spannte Brasília für die beiden instabilen Linksregierungen in Paraguay und Bolivien auf, deren Regierungen sich jeweils zu Beginn ihrer Amtszeit auf Kosten des mächtigen Nachbarn zu profilieren versuchten. Wohlwollend reagierte die Regierung vor allem gegenüber Bolivien, obwohl die Verstaatlichung der bolivianischen Gaswirtschaft Petrobras und die brasilianische Energiesicherheit empfindlich traf. Und auch als Brasilien die Gasimporte aufgrund voller Wasserspeicher Anfang des Jahres hätte deutlich reduzieren können, wurden die Importe kaum zurückgefahren, um die Regierung in La Paz, deren Haushalt zu 40 Prozent auf den Gasverkäufen nach Brasilien basiert, nicht in Schwierigkeiten zu bringen. Ein ähnliches Muster ließ sich im Falle Paraguays erkennen: Als die frisch gewählte, aber auch schnell angeschlagene Regierung Lugo bessere Konditionen für den Stromexport aus dem gemeinsam genutzten Wasserkraftwerk Itaipú verlangte, willigte die brasilianische Regierung ein, dass die Strompreise verdreifacht werden und Paraguay seinen überschüssigen Strom direkt auf dem brasilianischen Strommarkt anbieten kann. Die

»Diplomatie der Großzügigkeit« (Lula) hat jedoch auch ihre Grenzen. Als sich die ecuadorianische Regierung weigerte, einen von der Entwicklungsbank BNDES zur Verfügung gestellten Kredit zurückzuzahlen, zog Brasilien seinen Botschafter in Quito ab und setzte ihn erst wieder ein, als sich Präsident Correa verpflichtete, die fälligen Raten zu zahlen.

Brasilien befindet sich im regionalen Kontext insgesamt in einer vergleichsweise komfortablen Lage: Es liegt mit keinem Land in einem schwerwiegenden Konflikt, es verfügt über ein ausstrahlungsfähiges sozio-ökonomisches Modell, wird als Konfliktlöser akzeptiert und hat die stärksten Rivalen eingehegt. Die Strategie Brasiliens der pragmatischen Solidarität, die regionale Initiativen, die – wenngleich bescheidene – Bereitstellung von öffentlichen Gütern und eine intensive diplomatische Bearbeitung von schwelenden Konflikten umfasst, führte bisher jedoch noch nicht dazu, dass Brasilien in der Region als legitimer Vertreter Südamerikas auf der globalen Bühne anerkannt wird. Aber Brasilien braucht diese Anerkennung, nicht zuletzt auch, um von den USA als strategischer Partner akzeptiert zu werden. In Zukunft wird Brasilien mehr in die Region investieren müssen als das Charisma seines Präsidenten, wenn es die Unterstützung Südamerikas für sein globales Handeln gewinnen will. Die Nachbarn erwarten, dass das potenteste Land auf dem Subkontinent mehr tut für die sozio-ökonomische Entwicklung der Region. Bleibt die Gretchenfrage in Lateinamerika: Sag, wie hältst du's mit den USA?

## **Kooperative Konfrontation mit den USA**

Die US-Regierung hat heute in Lateinamerika weder die strategische Bedeutung noch das politische Gewicht, das sie über weite Strecken des 19. und 20. Jahrhunderts hatte. Dies wird sich in nächster Zeit auch kaum ändern. Die USA, die zwei Kriege und eine Wirtschaftskrise zu verdauen haben, werden ihre begrenzte Aufmerksamkeit für den Kontinent vielmehr auf zwei Länder konzentrieren, die aus ihrer Sicht zählen: Mexiko, um die innenpolitischen Problemlagen Migration und Drogen zu bearbeiten, und Brasilien, um Chávez in Schach zu halten, Krisen zu moderieren und um das einzige Projekt voranzubringen, das für die US-Administration in der Region von strategischer Bedeutung ist: die Energiepartnerschaft mit Lateinamerika.

Brasilien wiederum hat in den vergangenen Jahren beides versucht: Südamerika auf einen unabhängigeren Pfad zu führen und engere Bande

mit anderen Schwellenländern zu knüpfen, ohne sich dabei jedoch in einen antiamerikanischen Caracas-Block einzugliedern und die USA zu entfremden. Sowohl mit Blick auf die handels- als auch die geopolitische Bedeutung der USA hat Brasilien nach wie vor ein großes Interesse daran, sich als verlässlicher Partner zu empfehlen. Denn der Weg zu größerem globalen Einfluss Brasiliens wird auch über die USA führen.

Die Substanz und die Funktionsfähigkeit der US-amerikanisch-brasilianischen Beziehungen wird sich an drei Themen entscheiden – Handelspolitik, Energiefragen und politische Kooperation in Lateinamerika. Die Handelspolitik ist schon seit Jahren primäre Ursache von Konflikten zwischen Brasilien und den USA, die nach wie vor ein wichtiger Absatzmarkt für brasilianische Fertiggüter und Rohstoffe sind. Im Unterschied zu anderen lateinamerikanischen Ländern ist Brasilien jedoch nicht in ein US-geführtes System von Handelspräferenzen eingebunden, und zahlreiche bilaterale Handelskonflikte sowie grundsätzliche Auseinandersetzungen über die regionale und globale Handelspolitik behindern den weiteren Ausbau der wirtschaftlichen Beziehungen. Die Zolldispute zwischen den beiden innerhalb der WTO sind fast schon legendär, und Brasilien geht zumeist als Sieger aus ihnen hervor. Während die USA auf die wichtigsten brasilianischen Exportprodukte hohe Schutzzölle erheben (Zucker, Tabak, Ethanol), ihre eigene Produktion stark subventioniert (Soja und Baumwolle) oder Antidumpingmaßnahmen ergreifen (Stahl), leiden sie im Gegenzug unter relativ hohen Zöllen für Industriegüter und unter dem gemeinsamen Programm für Außenzölle des MERCOSUR. Wenig deutet darauf hin, dass die bilateralen Handelsbeziehungen und die wirtschaftspolitische Kooperation in multilateralen Foren auf absehbare Zeit an Substanz gewinnen werden, da mit Blick auf die Wirtschaftskrise und einen demokratischen Präsidenten die Chancen für eine Entspannung in der Handelspolitik heute eher gesunken denn gestiegen sind.

Priorität hat für die USA in Lateinamerika die Energiepartnerschaft. Obama möchte bis zum Ende seiner Amtszeit die Abhängigkeit der USA von Öl generell und insbesondere von Öl aus dem Nahen Osten drastisch reduzieren. Brasilien hat für beides Alternativen: Es ist der größte Exporteur von Ethanol und wird mit den neuen Ölfunden zu einem international bedeutenden Erdöllieferanten werden. Das hieße für die USA, dass es Öl aus einem Land beziehen könnte, das geografisch nahe liegt, wo die Transportrouten sicher sind, dessen politisches System stabil ist und mit dem es – im Unterschied zu Venezuela – nicht im ideologischen Dauerclinch liegt. Allerdings verhindert bisher das rigide Zollregime –

jeder Liter brasilianischen Ethanol wird mit einem Zoll von 0,15 US-Dollar belegt – eine engere Zusammenarbeit bei den alternativen Energien. Im Kampf um das brasilianische Erdöl wird es die USA mit China aufnehmen müssen, das bereits Vorverträge mit Petrobras abgeschlossen hat.

Auch mit Blick auf eine regionale Initiative der USA dürfte an Brasilien kein Weg vorbeiführen. Allerdings hat die brasilianische Regierung unter dem Dach der UNASUL bereits damit begonnen, ihre eigenen Initiativen und Energieinfrastrukturprojekte auf den Weg zu bringen. Weiter scheint es, als sei Brasília, was die alternativen Energien angeht, eher an einer globalen als an einer regionalen Lösung interessiert, um auch die europäischen und asiatischen Märkte zu integrieren. Und schließlich würde Brasilien keiner interamerikanischen Energieallianz zustimmen, die Venezuela und Kuba ausschließen sollte. Auch hier sind damit die Voraussetzungen für eine vertiefte Kooperation alles andere als günstig.

Mit Blick auf die politische Kooperation hoffte Brasilien darauf, dass die Lockerung des Embargos gegen Kuba, die Abrüstung beim »war on drugs« und ein generell mit weniger ideologischem Ballast geführter Dialog mit den Ländern Südamerikas es dem Land erleichtern könnten, die feine Balance zwischen der weiteren Emanzipation des Subkontinents unter brasilianischer Führung von den USA und der Kooperation mit den Vereinigten Staaten zu halten. Die Reaktionen auf den Putsch in Honduras und auf das Militärabkommen zwischen Kolumbien und den USA zeigten jedoch, wie fragil die politischen Beziehungen tatsächlich sind.

Während die rasche Verurteilung des Putsches durch die USA noch mit Befriedigung zur Kenntnis genommen wurde, stieß die Anerkennung der von den Putschisten organisierten Wahlen auf Ablehnung. Brasiliens Haltung war in diesem Punkt klar: Honduras ist zwar von Brasiliens Grenzen weit entfernt, aber es will keinesfalls zulassen, dass dort ein Exempel statuiert und der Putsch als Fortsetzung der Politik mit anderen Mitteln in Lateinamerika wieder akzeptiert wird. In Lulas Umfeld wurde die griffige Formulierung des »Präventivputsches« geprägt: Eine demokratisch gewählte, aber bestimmten Kreisen unliebsame Regierung wird weggeputscht, um ein paar Monate später wieder Wahlen auszurufen, während in der Zwischenzeit »ein bisschen« die Menschenrechte eingeschränkt und die Anhänger der bisherigen Regierung bedroht werden. Brasilien fürchtete, dass das »Modell Honduras« in seiner unmittelbaren Nachbarschaft Schule machen könnte, schließlich sind auch aus Paraguay jeden Monat neue Putschgerüchte zu hören.



Mit Blick auf das neue Militärabkommen verlangte Brasilien von Kolumbien eine Garantie, dass die sieben strategischen Militärbasen, zu denen die USA nun einen erweiterten Zugang haben, nur für Operationen im Landesinnern und nicht an den Grenzen genutzt werden. Chávez sieht das Abkommen als eine klare Bedrohung, Brasilien versuchte innerhalb der UNASUR zwischen beiden Ländern zu vermitteln und richtete an die Regierung in Washington eine deutliche Botschaft, dass es die in sie gesetzten Hoffnungen auf einen Politikwandel in Lateinamerika bisher noch nicht erfüllt habe. Umgekehrt zeigt jedoch die zurückhaltende Reaktion der USA auf den Besuch Ahmadinejads in Brasilien, dass die neue US-Administration ihre Pawlowschen Reflexe etwas abgelegt hat und sich darüber hinaus, wie von Obama bereits geäußert, Hoffnungen auf einen Kommunikationskanal mit Teheran via Brasília macht.

## **Eine neue außenpolitische Debatte?**

Während über Außenpolitik zwischen den brasilianischen Eliten lange Zeit ein permissiver Konsens bestand und außenpolitische Entscheidungen kaum in den Medien oder im politischen Raum diskutiert wurden, sind sie heute Gegenstand heftiger innenpolitischer Debatten. Dies geht zum Teil mit der wachsenden politischen Bedeutung Brasiliens einher: Eine sichtbarere und umfassendere Außenpolitik führt zumeist auch zu mehr Widersprüchen, an denen sich Debatten entzünden. Darüber hinaus haben sich in Brasilien, wie in anderen Ländern auch, in den letzten Jahren die außenpolitischen Akteure vervielfacht, da sich einzelne Ministerien, Arbeitgeberverbände, aber auch zivilgesellschaftliche Organisationen stärker an der Formulierung von Außenpolitik beteiligen. Und schließlich gewann Außenhandelspolitik, die im Unterschied zu anderen außenpolitischen Fragen sehr viele klare Gewinner und Verlierer hervorbringt, an Bedeutung.

Entscheidend für die aktuelle Diskussion sind jedoch die außenpolitischen Neujustierungen der Regierung Lula. Denn während sie grosso modo traditionelle Prinzipien der brasilianischen Außenpolitik, wie den politischen Multilateralismus, das Streben nach Autonomie und die Unterstützung für die ökonomische Entwicklung des Landes, weiterverfolgte, setzte Lula mit dem Aufbau enger Beziehungen zu anderen Schwellenländern, der Organisation von Gegenmacht auf globaler Ebene (z. B. im Rahmen der WTO) und seiner Eindämmungspolitik ge-

genüber den USA auf regionaler Ebene stärker als seine Vorgänger auf eine antihegemoniale Strategie. Der offensivere Grundton in der Außenpolitik lässt sich auch institutionell verorten: Das Monopol des Itamaraty, des brasilianischen Außenministeriums, wurde in den letzten Jahren in erster Linie durch die Präsidialisierung der Außenpolitik gebrochen. Während die außenpolitischen Berater des Präsidenten bisher stets Karrierediplomaten waren, die eher als »notetaker« fungierten, berief Lula mit Marco Aurélio Garcia einen alten Weggefährten und ehemaligen internationalen Sekretär der Arbeiterpartei PT zu seinem engsten Vertrauten in der Außenpolitik. Über die zwei Mandate hinweg hat sich eine Arbeitsteilung zwischen dem Außenministerium und dem Präsidentenpalast herausgebildet, in der die traditionelle Diplomatie eher für die »technischen« Fragen (Außenhandel, VN-Verhandlungsprozesse) zuständig war und die Präsidentenberater die Taktzahl bei der politischen Neujustierung der Außenpolitik (Kooperation Südamerika, Verhältnis zu den USA, Schwellenländerdiplomatie) vorgaben.

Hier setzt auch die innenpolitische Kritik an. Denn im Unterschied zum positiven Echo, das Lula auf internationalem Parkett erfährt, lassen die heimische Presse und zunehmend auch die Oppositionsparteien kein gutes Haar an der Außenpolitik der Regierung. Der generelle Vorwurf lautet, dass Lula – in erster Linie mit Blick auf die Region – Ideologie über nationale Interessen stelle. Im Besonderen kritisieren die Widersacher, die oft aus dem pensionierten Establishment des Itamaraty stammen, dass der Präsident – wie im Falle Boliviens oder Paraguays – aufgrund ideologischer Verbundenheit »Schwäche« gegenüber den Nachbarn zeige, im Falle Honduras aus krudem Antiamerikanismus heraus die Konfrontation mit den USA suche und mit dem Ausbau der Süd-Süd-Beziehungen und dem Aufbau von UNASUR die alten Verbindungen zu Europa und den USA vernachlässige. Insgesamt sei die Außenpolitik damit einem »Dritte-Welt-Paradigma« verfallen.

Es ist richtig, dass der Präsident und seine Berater für einige Regierungen (unter ihnen in erster Linie Evo Morales) besondere Sympathien hegen. Es ist auch richtig, dass brasilianische Außenpolitik nun »politischer« ist und dass in der regionalen Kooperation ideologische Zusammenschlüsse wie das Foro São Paulo, in dem sich die Linksparteien verschiedener südamerikanischer Länder treffen, an Bedeutung gewonnen haben. Und schließlich lassen sich leicht eine Reihe von außenpolitischen Überzeugungen der Arbeiterpartei (PT) in der gegenwärtigen Regierungspolitik wiederfinden – wie die Kubapolitik oder die Süd-Süd-Bezie-

hungen. Dies mag auch schlicht daran liegen, dass die PT die erste Partei in einer brasilianischen Regierung ist, die überhaupt über ausformulierte Positionen zur Außenpolitik verfügt. Außenpolitik ist heute – ganz im Gegensatz zur orthodoxen Wirtschaftspolitik – einer der wenigen Bereiche, in dem die Regierungspolitik den traditionellen Forderungen der PT noch am ehesten entspricht.

Die Außenpolitik Lulas ist damit sicherlich auch ideologisch geleitet – was aber nicht schlecht sein muss. Oft wird von den Kritikern das pragmatische Element in der Politisierung der Außenpolitik übersehen: Der Aufbau engerer Beziehungen mit den Schwellenländern ist eben nicht nur eine antihegemoniale Strategie, sondern trägt auch den veränderten handelspolitischen Rahmenbedingungen in der Globalisierung Rechnung. Und Bolivien oder Paraguay entgegenzukommen, entspringt nicht nur den politischen Familienbanden, sondern auch der Tatsache, dass Brasilien Ärger an seinen Außengrenzen unter allen Umständen vermeiden möchte und es deshalb den demokratischen Reformprozessen in Bolivien und Paraguay Luft verschaffen muss.

Eine kritische Debatte über die Grundlagen der brasilianischen Außenpolitik muss kein Nachteil sein. Brasilien ist heute als gewichtiger Akteur in allen entscheidenden Foren der »Global Governance« vertreten, zugleich sind zahlreiche globale Herausforderungen eng mit Brasilien verknüpft. Auch Brasilien wird sich darauf einstellen müssen, zunehmend komplexe Verhältnisse auszuhalten und zu gestalten. In den kommenden Jahren wird es in den internationalen Beziehungen weiter darauf ankommen, politisches Vertrauen herzustellen und zu festigen und die Erosion von Vertrauen zu vermeiden. Hier versucht Brasilien seine Rolle zu finden, als Mittler zwischen Nord und Süd, zwischen den etablierten Industrieländern und den »rising powers«, zwischen der Region und der globalen Ebene. Dabei sind Spannungen zwischen den verschiedenen Rollen, die es einnimmt, unvermeidlich. Konkrete Zielkonflikte, der Zwang zu Ad-hoc-Entscheidungen, die Abhängigkeit von begrenzten Ressourcen und die Einbindung in internationale Regime sind wesentliche Faktoren, die auch in Brasilien die Politikformulierung beeinflussen und so manche abstrakt formulierte außenpolitische Strategie unter Druck setzen. Diese Widersprüche kann es aushalten, wenn der begonnene Brückenbau stabilisiert wird: durch mehr Integration auf der regionalen Ebene, durch einen stärkeren Fokus auf das Gemeinwohl als auf die Partikularinteressen und durch die Einbindung der Gesellschaft in außenpolitische Strategiediskussionen.