

BRASILIENS MARITIME STRATEGIE IM SÜDATLANTIK

DIE VERBINDUNG VON SICHERHEIT UND RESSOURCEN¹

Adriana Erthal Abdenur / Danilo Marcondes de Souza Neto

Obwohl der Südatlantik seit Langem von strategischer Bedeutung nicht nur für Anrainerstaaten wie Brasilien ist, hat diese geopolitische Region im Verteidigungsdenken des Landes in den vergangenen 50 Jahren an Bedeutung gewonnen. Für Brasilien als Staat mit der längsten Küstenlinie entlang des Südatlantiks hat die Entdeckung erheblicher Öl- und Gaslagerstätten in den kilometerdicken Subsalinarschichten des Festlandssockels neue Interessen, aber auch neue Bedenken hervorgerufen. Die Aussichten auf Ausbeutung dieser und anderer Meeresressourcen in industriellem Maßstab sowie das sich rasch verändernde Zusammenspiel der Akteure in der Region (einschließlich der steigenden Präsenz anderer aufstrebender Mächte außerhalb der unmittelbaren Umgebung) hat zu einem Perspektivenwechsel in Brasiliens nationaler Verteidigungsstrategie hinsichtlich des Südatlantiks geführt. Das gewachsene Interesse am Südatlantik offenbart sich nicht nur in kürzlich veröffentlichten Dokumenten zum Militärprogramm, wie z.B. der Nationalen Verteidigungsstrategie von 2008 und dem Whitepaper zur Verteidigung von 2012, sondern auch in konkreten Initiativen der brasilianischen Regierung im In- und Ausland.

Als Erstes hat Brasilien mit der Modernisierung und dem Ausbau seiner militärischen Schlagkraft begonnen – mit besonderem Schwerpunkt auf den Seestreitkräften im Südatlantik, wo die Priorität auf verstärkter Patrouillenkapazität

1 | Die Verfasser möchten der Fundação de Amparo à Pesquisa do Rio de Janeiro (FAPERJ) für ihre Unterstützung bei der Forschung an dieser Arbeit sowie Chris Alden für seine durchdachten Kommentare zu einem früheren Entwurf des Textes danken.



Dr. Adriana Erthal Abdenur ist Professorin für Internationale Beziehungen an der Päpstlichen Katholischen Universität von Rio de Janeiro (PUC-Rio) und Hauptkordinatorin des BRICS Policy Center.



Danilo Marcondes de Souza Neto promoviert am Department of Politics and International Studies (POLIS) der University of Cambridge, GB.

als Abschreckungspotenzial des Landes liegt. Diese Strategie hat einen deutlichen Aufschwung in der Entwicklung und Beschaffung von Waffen mit sich gebracht, darunter nicht nur den Kauf von Schiffen, sondern auch eine fortlaufende Kooperation mit Frankreich zur Entwicklung eines kampffähigen Atom-U-Boots. Im Inland wurde dieses Modernisierungsprojekt von einer Kampagne mit dem Titel „Blauer Amazonas“ begleitet. Sie sollte der Öffentlichkeit veranschaulichen, dass Brasilien neue Sicherheitsverantwortung im Südatlantik trägt und über die lebenswichtigen Ressourcen verfügt. Die in dieser Kampagne beschworenen neuen Bedrohungen nationaler Interessen, insbesondere die Befürchtung, diese Ressourcen könnten Konkurrenz auf den Plan rufen, rechtfertigen auch die Abhaltung wichtiger Militärmanöver der letzten Jahre. Dazu gehören gemeinsame Übungen wie IBSAMAR, zuletzt mit Südafrika und Indien vor der Südafrikanischen Küste, sowie Initiativen unter anderem mit südamerikanischen Partnern (z.B. ATLASUR, UNITAS). Zahlreiche dieser Marinemanöver simulieren Angriffe auf brasilianische Ölbohrinseln im Südatlantik.



Ein neues Schiff für die brasilianische Marine: Die in Großbritannien hergestellte „Amazonas“ wurde 2012 der Öffentlichkeit vorgestellt. | Quelle: © Marcelo Sayao, picture alliance / dpa.

Zweitens hat Brasilien bei der Seerechtskonferenz der Vereinten Nationen (UNCLOS) einen Antrag auf Erweiterung seiner Ausschließlichen Wirtschaftszone (AWZ) auf Grundlage einer Neubestimmung seines Festlandssockels eingebracht. Zwar hatte die UNCLOS bis zum Zeitpunkt der Fertigstellung des vorliegenden Beitrags noch keine

endgültige Entscheidung über den Vorschlag getroffen, in der Zwischenzeit hat Brasilien jedoch erhebliche Investitionen in wissenschaftliche Forschungsprogramme getätigt, um nicht nur seinen Festlandssockel präziser zu vermessen, sondern auch Meeresressourcen zu erfassen und die Arbeit von Forschungsteams auf seinen Atlantikinseln zu sichern – womit das Land seine Präsenz und seine Ansprüche in diesem Teil des Südatlantiks untermauern will.

Abb. 1

Ausschließliche Wirtschaftszone und Festlandssockel der Küste Brasiliens



Quelle: Eigene Darstellung nach „Das Internationale Seerecht – ein potentes Regelwerk“, *World Ocean Review*, Nr. 1, 2010, 202, <http://worldoceanreview.com/wor-1> [25.11.2013]; „Navio-Patrolha de 500 toneladas. Nova classe de navios para a proteção da ‚Amazônia Azul‘“, *Marinha em Revista*, Bd. 1, Nr. 1, 03/2010, 20 ff., http://mar.mil.br/hotsites/marinhaemrevista/marco_2010/imagens [25.11.2013].

Zudem hat Brasilien auch große Anstrengungen für internationale Kooperationen zur Schaffung einer gemeinsamen Identität der Südatlantikstaaten unternommen – um seine eigenen Interessen in der Region tatkräftig verfolgen zu können. Ferner hat das Land seine bilateralen Verteidigungskooperationen mit Ländern entlang der Westküste Afrikas ausgebaut. Die meisten dieser Programme umfassen militärische Ausbildung, gemeinsame Erforschung der Festlandsockel sowie – in zunehmenden Fällen – die Lieferung der militärischen Ausrüstung und die Ausfuhr der in Brasilien hergestellten Waffen. Gleichzeitig fördert Brasilien multilaterale Organisationen, beispielsweise hilft das Land bei der Neubelebung der Südatlantischen Zone des Friedens und der Zusammenarbeit (ZOPACAS). Im Rahmen dieser Foren plädiert man für die Notwendigkeit, einen Raum des Friedens und Wohlstands zu schaffen, und vertritt die Überzeugung, dass die Verantwortung für dieses Gebiet den Küstenländern des Südatlantiks obliegt.

Brasilien strebt die Rolle einer überregionalen Führungsmacht in Fragen der Verteidigung und Sicherheit im Südatlantik an – genau zu einem Zeitpunkt, da die Rolle der NATO in dieser Region von der brasilianischen Regierung immer stärker in Frage gestellt wird. Beispielsweise erklärte der ehemalige Außenminister Antonio de Aguiar Patriota kürzlich in einer Rede vor dem VN-Sicherheitsrat: „Wir sind nach wie vor besorgt, dass die NATO sich um Partnerschaften außerhalb ihres Verteidigungsgebiets und weit über den Nordatlantik hinaus bemühen könnte, darunter auch in Regionen mit Frieden, Demokratie und sozialer Integration, die auf ihrem Gebiet keine Massenvernichtungswaffen akzeptieren würden.“²

Hierbei werden Brasiliens Flottenausrüstung und Südatlantikstrategie mitunter als widersprüchlich zum bisherigen Eintreten des Landes für Frieden und Stabilität angesehen. Sollte diese Politik als übertrieben anmaßend beurteilt werden, so könnten diese Strategien letzten Endes neue Konkurrenzkämpfe im Südatlantik auslösen.

2 | Übersetzung der Verfasser. Rede des damaligen brasilianischen Außenministers Antonio de Aguiar Patriota vor dem VN-Sicherheitsrat, 06.08.2013, <http://diplomaciapublica.itamaraty.gov.br/11-onu/35-organizacoes-regionais-e-a-onu-trabalhando-pela-paz-e-pela-seguranca-internacionais> [16.08.2013].

BRASILIEN UND DER SÜDATLANTIK

Der Südatlantik hatte schon in verschiedenen historischen Epochen eine große Bedeutung für Brasilien, nicht nur für die Landesverteidigung, sondern auch für die Herausbildung der brasilianischen Kulturen. Vor der Kolonisation kämpften die indigenen Völker der Tupi und Tapuia um die Herrschaft über die Küstengebiete. Der Südatlantik diente nicht nur als Route für die Kolonisierung durch die Portugiesen und den Sklavenhandel aus Afrika, sondern auch für Eindringlinge aus Frankreich und den Niederlanden. Im Zweiten Weltkrieg gab es im Südatlantik mehr brasilianische Opfer als in jeder anderen kriegerischen Auseinandersetzung, da deutsche U-Boote brasilianische Handelsschiffe auf dem Weg zwischen Brasilien und Europa torpedierten.³ Der Kalte Krieg verwandelte den Südatlantik in einen Schauplatz, auf dem NATO und Sowjetunion um Einfluss konkurrierten, und der Falklandkrieg des Jahres 1982 brachte erneute Spannungen mit sich. Gegen Ende des Kalten Krieges stand der Südatlantik auch im Zentrum regionaler Bemühungen. Zu diesen multilateralen Foren gehört die ZOPACAS, die auf Initiative Brasiliens gegründet und 1986 von den Vereinten Nationen anerkannt wurde. Die ZOPACAS versammelte die südamerikanischen und afrikanischen Anrainerstaaten des Südatlantiks und sollte das Gebiet von Atomwaffen freihalten und die Militärpräsenz von Ländern außerhalb der Region minimieren (und schließlich beseitigen).

Im zweiten Weltkrieg gab es im Südatlantik mehr brasilianische Opfer als in jeder anderen kriegerischen Auseinandersetzung, da deutsche U-Boote brasilianische Handelsschiffe torpedierten.

Allerdings besaß der Südatlantik für die brasilianische Regierung und die Streitkräfte keine vorrangige Bedeutung für die Verteidigung. Die größten Bedrohungen für die brasilianische Souveränität wurden eher anderswo verortet: vor allem im Amazonasgebiet, in dessen dicht bewaldetem Gelände die Grenzen leicht passierbar und schwierig zu überwachen waren, sowie im Gebiet des Rio de la Plata, wo die historische Rivalität mit Argentinien während der 1970er und 1980er Jahre in einem kurzen nuklearen Wettrennen gipfelte. Während des Falklandkriegs schlug sich Brasilien zwar verbal auf die Seite Argentinien, hielt sich

3 | Frank D. McCann, „Brazil and World War II: The Forgotten Ally. What did you do in the war, Zé Carioca?“, *Estudios interdisciplinarios de América Latina y el Caribe*, Bd. 6, Nr. 2, 1995.

aber weitgehend aus dem Konflikt heraus. In den frühen 1990er Jahren wurde Brasilien nach dem Übergang von der Militärregierung zu einer zivilen Regierung eines der Länder mit den niedrigsten Militärausgaben (im Verhältnis zum BIP). Bis zu den 1990er Jahren beklagten brasilianische Marineoffiziere den sich verschlechternden Zustand ihrer Kriegsschiffe und anderer Ausrüstung, die geringe Streitmacht der Flotte und die unzureichenden Finanzmittel für Ausbildung und Übungen.⁴ Diese Beschwerden wurden vor dem Hintergrund einer Debatte über die Aufgabe der Streitkräfte in einem demokratisierten Brasilien laut.⁵ Obwohl das Militär seit dem politischen Übergang eine Reihe ziviler Aufgaben übernommen hat, darunter solche im Katastrophenschutz und beim Aufbau der Infrastruktur, hatte es nach dem Ende des Kalten Krieges noch nicht zu seinem neuen Selbstverständnis gefunden.

Die brasilianischen Verteidigungsinteressen im Südatlantik begannen sich erst unter der Administration Präsident Luiz Inácio Lula da Silvas zu ändern. Die Regierung bemühte sich, die politischen Partnerschaften Brasiliens auf afrikanische Länder auszudehnen, nicht nur zur Steigerung des transatlantischen Handels, sondern auch zur Gewinnung von Unterstützern für Brasiliens Bewerbung um einen permanenten Sitz im VN-Sicherheitsrat. Der Südatlantik gewann zudem an wirtschaftlicher Bedeutung, und zwar aus zwei wesentlichen Gründen. Während des Rohstoff-Booms in den 2000er Jahren erlangte erstens der Außenhandel eine größere Bedeutung für Brasiliens Wirtschaftswachstum und bediente sich zum allergrößten Teil des Seewegs. Fast 95 Prozent der brasilianischen Außenhandelsrouten verlaufen durch den Südatlantik. Zweitens befinden sich die Ölvorräte des Landes vor der dortigen Küste. Im Jahr 2007 wurden umfangreiche Ölreserven in den dicken Subsalinarschichten des Südatlantiks entdeckt, die halbstaatliche Mineralölgesellschaft Petrobras schätzte die Vorkommen auf über 50 Milliarden Barrel – das Vierfache der damaligen Reserven des Landes

4 | João Roberto Martins Filho und Daniel Zirker, „The Brazilian Military under Cardoso: Overcoming the Identity Crisis“, *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 42, 2000, Nr. 3, 143-170.

5 | Wendy Hunter, „The Brazilian military after the Cold War: In search of a mission“, *Studies In Comparative International Development*, Bd. 28, Nr. 4, 1994, 31-49.

(rund 14 Milliarden Barrel). Neben dem forcierten Ausbau der landeseigenen Ressourcen konnte diese Entdeckung dem Land zu mehr Gewicht innerhalb der internationalen Gemeinschaft verhelfen.

Hinsichtlich der Verteidigung versprach sich die Regierung von diesen Reserven Rücken- deckung für ein gestärktes Abschreckungspo- tenzial. Außerdem lenkte man die Aufmerk- samkeit zunehmend auf die so genannten nicht-traditionellen Sicherheitsbedrohungen, die im Süd- atlantik aufkamen. Der transatlantische Drogenhandel hatte dramatisch zugenommen, wobei sich einige west- afrikanische Länder zu zentralen Umschlagplätzen für den Drogentransport von Lateinamerika nach Europa und darü- ber hinaus entwickelt haben. Schließlich griff die Piraterie, die sich bisher auf die Küste Somalias beschränkt hatten, nun auch auf den Golf von Guinea über, ein Gebiet, das es inzwischen durch Ölexploration und Schifffahrtslinien zu globaler strategischer Bedeutung gebracht hat.⁶ Brasília äußerte Bedenken, dass Instabilität in der Region die brasilianischen Interessen im Südatlantik sabotieren⁷ und die Piraterie sich schließlich über den gesamten Südatlantik ausbreiten könnte.

Die Regierung lenkte ihre Aufmerk- samkeit zunehmend auf nicht-traditio- nelle Sicherheitsbedrohungen – insbe- sondere Piraterie und Drogenhandel –, die im Südatlantik aufkamen.

Die Interessen des Landes im Südatlantik erweiterten sich in einer Phase, die von rasch wechselnden Akteuren geprägt war. Neben den Küstenländern, von denen viele eigene Untersuchungen des Meeresbodens auf maritime Ressourcen angekündigt oder bereits umgesetzt hatten, zeigen auch einige Länder außerhalb der Region deutliche Präsenz im (oder schnellen Zugang zum) Südatlantik. Zu Großbritannien gehört eine vom Ärmelkanal bis fast zur Antarktis reichende Inselkette, darunter nicht nur die Falklandinseln, sondern auch Inseln am Mittelatlantischen Rücken, wie z.B. Ascencion und Sankt Helena, die Groß- britannien eine militärische Präsenz in der Region sichern. Im Jahr 2008 kündigten die Vereinigten Staaten – die über die NATO ebenfalls Zugang zu der britischen Inselkette

6 | Adjoa Anyimadu, *Maritime Security in the Gulf of Guinea: Lessons Learned from the Indian Ocean*, Chatham House, London, 2013.

7 | Interview mit dem brasilianischen Verteidigungsminister Celso Amorim in Brasília, 06.08.2013.

haben – die Reaktivierung ihrer Vierten Flotte (die 1950 außer Betrieb gesetzt worden war) an. Brasiliens damaliger Verteidigungsminister bezeichnete die Expansion der NATO-Truppen im Südatlantik als „unangemessen“, und auch die Administration Dilma Rousseffs lehnt eine ausgedehntere Rolle der Allianz in der Region weiterhin ab. Die fortdauernde Konzentration der USA auf Asien und das wachsende Unbehagen angesichts Chinas Aufstieg und der Instabilität in Nordkorea legen jedoch eine stärkere Ausrichtung auf den Pazifik nahe.



Enge Kooperation im Rahmen der BRICS und darüber hinaus: Der südafrikanische Präsident Jacob Zuma und die brasilianische Präsidentin Dilma Rousseff. | Quelle: Gary Kasparov, Government Communications (GCIS), Republik Südafrika ©11©.

Zudem gibt es andere, staatliche und nicht-staatliche, Akteure mit wachsenden geschäftlichen Investitionsinteressen im Südatlantik, von denen einige an Öl interessiert sind. Russland hat seine Verbindungen nach Lateinamerika ausgebaut (mit Investitionen von vielen Milliarden US-Dollar allein in Venezuela), und auch China unterhält ausge dehnte Beziehungen in der gesamten Region, die eine wirtschaftliche, politische und militärische Zusammenarbeit umfassen. Diese (und andere) Länder haben ebenfalls den Meeresboden im Südatlantik auf Mineralien und andere

Meeresressourcen untersucht.⁸ Zwar werden diese Mitspieler von der brasilianischen Regierung nicht als unmittelbare Bedrohung im Südatlantikraum angesehen, dennoch geht Brasiliens Verteidigungsstrategie von der zentralen Annahme aus, dass externe Akteure nach brasilianischen Meeresressourcen trachten. In diesem Zusammenhang ist erwähnenswert, dass der chinesische Öl- und Gaskonzern Sinopec, über Chinas Rolle als Brasiliens wichtigster Handelspartner hinaus, in die Subsalinar-Exploration vor der brasilianischen Küste investiert hat.⁹

All diese Faktoren haben im Laufe des letzten Jahrzehnts zu bedeutenden – quantitativen und qualitativen – Veränderungen in Brasiliens Verteidigungsstrategie geführt, insbesondere mit Blick auf den Südatlantik. Diese Veränderungen lassen sich anhand dreier Kernelemente zusammenfassen: Sicherheitsausbau, internationale Verträge und militärische Kooperation der südlichen Länder.

Sicherheitsausbau

Bis vor Kurzem wendete Brasilien im Verhältnis zum BIP relativ wenig für seine Streitkräfte auf,¹⁰ was sich – bei der Marine – in Einschränkungen bei Ausrüstung und Instandhaltung niederschlug. Brasiliens derzeitige Flotte (mit rund 100 betriebsbereiten Schiffen) besteht aus britischen Fregatten, brasilianischen Korvetten, diesel-elektrischen U-Booten und einer Reihe kleinerer Schiffe für den Patrouillendienst entlang der ausgedehnten Küstenlinie (7.491 Kilometer) und auf der gewaltigen Meeresfläche des Landes (3.660.955 Quadratkilometer, einschließlich der

8 | Rodrigo F. de Moraes, „Do mare liberum ao mare clausum: evolução jurídica, importância jurídica, importância geopolítica e exploração econômica das águas jurisdicionais“, in: Reginaldo Mattar Nasser und Rodrigo F. de Moraes, *O Brasil e a Segurança no seu Entorno Estratégico: América do Sul e Atlântico Sul*, Ipea, Brasília, 2013.

9 | Ana Alves, „China’s Resource Quest in Brazil: The Changing Role of Economic Statecraft“, *Portuguese Journal of International Affairs*, 6, 2012, 28-39.

10 | Laut SIPRI betrug Brasiliens Militärausgaben 2012 nur 1,5 Prozent seines BIP. Dennoch hat Brasilien nach wie vor den größten Verteidigungshaushalt in Lateinamerika und rangierte 2011 und 2012 trotz Budgetkürzungen weltweit unter den Top 15, 2011 an 11. Stelle und 2012 auf Platz 10. Siehe: „Trends in world military expenditure 2012“, *SIPRI Fact Sheet 2013*, <http://books.sipri.org/files/FS/SIPRIFS1304.pdf> [16.08.2013].

Gewässer um die brasilianischen Inselgruppen). Im Jahr 2000 mit einem Flugzeugträger (der „São Paulo“, zunächst 1963 von der französischen Marine in Dienst gestellt und dann von Brasilien als Ersatz für die noch aus dem zweiten Weltkrieg stammende „Minas Gerais“ gekauft) und einer Gruppe von Starrflügelflugzeugen ausgestattet, beklagte die Marine wiederholt, dass die eigene Flotte – angesichts der zunehmenden Interessen des Landes im Südatlantik – nur eingeschränkt handlungsfähig sei. Überdies ist sie, trotz der langen brasilianischen Küstenlinie, traditionell hauptsächlich um Rio de Janeiro stationiert. Die dadurch bedingte strategische Verwundbarkeit soll im Rahmen der neuen Verteidigungsstrategie behoben werden.

Die Möglichkeiten der Marine zur Anschaffung von Ressourcen und Ausrüstung verbesserten sich, als Brasilien ein starkes Wirtschaftswachstum verzeichnete und der Südatlantik stärker ins Zentrum strategischer Überlegungen rückte. Aus Sicht der brasilianischen Regierung erfordert die Exploration der großen Öl- und Gasvorkommen verstärkte Kapazitäten zur Überwachung des Südatlantiks und zur Abschreckung potenzieller Gegner. Innenpolitisch boten die Ölfunde im Subsalinar zudem eine Rechtfertigung für

Die Nationale Verteidigungsstrategie von 2008 nennt höhere Militärausgaben mit einem erneuerten Schwerpunkt auf dem Schutz natürlicher Ressourcen im Südatlantik.

höhere Ausgaben, die über die Modernisierung bzw. verbesserte Wartung vorhandenen Materials hinausgehen. Die beiden wesentlichen Dokumente zur brasilianischen Verteidigung spiegeln diese Neuausrichtung wider.

Die Nationale Verteidigungsstrategie von 2008 nennt (neben anderen Prioritäten) höhere Militärausgaben mit einem erneuerten Schwerpunkt auf dem Schutz natürlicher Ressourcen im Südatlantik. Das Whitepaper zur Verteidigung von 2012 führt diese Pläne detaillierter aus und betont die Notwendigkeit, Brasiliens Seestreitkräfte besser zu verteilen. Diese Aufgabe könnte durch den Aufbau einer zweiten Flotte erfüllt werden, vorzugsweise im Bundesstaat Pará an der Mündung des Amazonas (wodurch Brasilien den Schutz des Südatlantiks mit dem des Amazonasgebiets verbinden könnte).

Als Folge des Ressourcenwachstums und der veränderten Ausrichtung der Verteidigung hat die Marine in den letzten Jahren ein beachtliches Modernisierungs-, Entwicklungs- und Beschaffungsprogramm (mit Schiffen aus

in- und ausländischer Produktion) umgesetzt. So hat man beispielsweise Wasserfahrzeuge unterschiedlicher Kategorien angeschafft und das eigene Unterseeprogramm ausgebaut, unter anderem mit dem Erwerb von U-Booten des Typs Scorpène aus Frankreich. Tatsächlich sind die Rüstungsausgaben, wenn auch von einem niedrigen Niveau ausgehend, bis vor Kurzem erheblich angestiegen (wobei auf die Marine der größte Zugewinn entfällt).¹¹ In einem Beitrag zum Thema Militarisierung schrieb der Verteidigungsminister erst kürzlich: „Brasiliens sanfte Macht muss härter werden.“¹²

Das Herzstück dieses Ausbauprogramms bildet die Entwicklung eines atomgetriebenen Kampf-U-Boots. Bereits seit den späten 1970ern hatte die Regierung die Möglichkeit erwogen, eine Flotte von Atom-U-Booten anzuschaffen oder selbst zu entwickeln, doch die hohen Kosten machten das Projekt wirtschaftlich untragbar.¹³ Mit dem Übergang zu einer Zivilregierung und vor allem während der Amtszeit Fernando Collor de Mellos (1900 bis 1992) wurde das Budget des Atom-U-Boot-Programms gekürzt.¹⁴ Im März 2008 jedoch erwarb Brasilien den Schiffskörper eines nuklear betriebenen Kampf-U-Boots, an dessen Entwicklung es derzeit gemeinsam mit Frankreich arbeitet. Das brasilianische Unternehmen Odebrecht ist der führende inländische Partner in einem Joint-Venture mit der französischen Werft DCNS, und Präsidentin Rousseff eröffnete kürzlich ein neues Schiffswerk in Itaguaí im Bundesstaat Rio de Janeiro, welches das Projekt vorantreiben soll. Das erste U-Boot soll 2023 in Betrieb gehen.

Mit dem Übergang zu einer Zivilregierung und vor allem während der Amtszeit Fernando Collor de Mellos wurde das Budget des Atom-U-Boot-Programms gekürzt.

11 | Laut Nascimento ist das Budget für die Neuausrüstung der brasilianischen Marine von 0,9 Prozent des Verteidigungshaushalts im Jahr 2007 auf sechs Prozent des Haushalts im Jahr 2010 gestiegen. M. C. N. do Nascimento, „Uma década de gastos orçamentários na área de defesa nacional – 2000 a 2010: análises e tendências“, *Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento*, Bd. 1, Nr. 1, 2011, 43-57.

12 | Celso Amorim, „Hardening Brazil’s Soft Power“, *Project Syndicate*, 16.07.2013, <http://project-syndicate.org/commentary/a-more-robust-defense-policy-for-brazil-by-celso-amorim> [16.08.2013].

13 | João Roberto Martins Filho, „O projeto do nuclear submarine brasileiro“, *Contexto Internacional*, 33, 2011.

14 | Ebd.

Zur Begründung der Aufwendungen verweist die Regierung auf die Geschwindigkeit eines Atom-U-Boots und dessen Fähigkeit, auf Patrouille ohne häufigeres Auftauchen große Entfernungen zurückzulegen, sowie die Möglichkeit eines Technologie- und Wissenstransfers. Manche Kritiker, darunter auch Offiziere des Militärs, bemängelten, derart hohe Investitionen in diesen einzelnen Bestandteil der Abschreckungsstrategie gingen möglicherweise zu Lasten anderer Erfordernisse.¹⁵ Manche gaben auch zu bedenken, dass der Beitritt Brasiliens zum illustren Kreis der Länder im Besitz von Atom-U-Booten (derzeit fünf Staaten) Unbehagen unter den Nachbarländern hervorrufen und ein gefährliches Ungleichgewicht der Mächte im Südatlantik auslösen könne.¹⁶ Jedoch ist das Projekt gewollt: Die Regierung hat trotz der Einschnitte im Verteidigungshaushalt für 2013 aufgrund der aktuellen Konjunkturabschwächung die fortgesetzte Finanzierung für das Atom-U-Boot-Projekt und andere strategische Projekte des Verteidigungsministeriums zugesagt.¹⁷

Darüber hinaus hat das Land die Entwicklung eines neuen satelliten- und radargestützten Überwachungssystems vorangetrieben, des Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul (Blue Amazon Management System, SisGAAz). Neben der Unterstützung der Seenotrettung soll das System die Überwachungsmöglichkeiten für das Ölgebiet im Subsalinar des Südatlantiks verbessern. Es vereint verschiedene Technologien und Plattformen, darunter softwaredefinierte Funkstationen, Satellitenkommunikation und Langstreckenradar, sowie ein akustisches Aufspürsystem für U-Boote. Die neuen Schiffe und andere Ausrüstung werden in Militärübungen eingesetzt, die dem Aufkommen neuer Bedrohungen durch die natürlichen Meeresressourcen Rechnung tragen. So werden beispielsweise Situationen simuliert, wie die, in der ein von Terroristen aufgebrachttes Handelsschiff unter fremder

Die neuen Schiffe und andere Ausrüstung werden in Militärübungen eingesetzt, die dem Aufkommen neuer Bedrohungen durch die natürlichen Meeresressourcen Rechnung tragen.

15 | Ebd.

16 | Maurício Moraes, „Submarino nuclear pode desequilibrar região e gerar sentimento anti-Brasil“, BBC, 19.07.2011, http://bbc.co.uk/portuguese/noticias/2011/07/110718_submarino_brasil_america_do_sul_mm.shtml [16.08.2013].

17 | Marta Beck und Cristiane Jungblut, „Passam de R\$ 4 bi cortes no orçamento da Defesa“, *O Globo*, 30.07.2013, <http://oglobo.globo.com/pais/passam-de-4-bi-cortes-no-orcamento-da-defesa-9278334> [16.08.2013].

Flagge brasilianische Ölbohrinseln im Campos-Becken vor der Küste des Bundesstaates Rio de Janeiro angreift.

Zu den Prioritäten der Verteidigung gemäß der Neuen Sicherheitsstrategie gehört die Förderung der Rüstungsindustrie, z.B. durch subventionierte Waffenproduktion (Subsidies for Arms) und Exportanreize, um eine größere Unabhängigkeit von ausländischer Rüstungstechnologie zu erlangen. Zudem dürften Schlüsselprojekte wie die Atom-U-Boot-Flotte kaum vor Ablauf eines Jahrzehnts realisiert sein. Andere, darunter Pläne zum Austausch der São Paulo gegen einen oder mehrere Flugzeugträger, benötigen ebenfalls ihre Zeit, vor allem angesichts der aktuell angespannten Haushaltslage. Einige Vorhaben zur Beschaffung und Entwicklung militärischer Technologie (wie das Atom-U-Boot) erfordern einen beachtlichen Technologietransfer. Trotz ihrer NATO-kritischen Haltung ist die brasilianische Regierung nach wie vor abhängig von Partnerschaften mit den Vereinigten Staaten und europäischen Ländern, um modernste Rüstungstechnologie zu erhalten. Die in den vergangenen Jahren unterzeichneten Vereinbarungen, wie z.B. mit Großbritannien, veranschaulichen das Zusammenspiel aus Kooperation und Distanzierung, das Brasiliens Beziehungen zu den NATO-Ländern mit Blick auf den Südatlantik derzeit kennzeichnet.

Vertragliche und institutionelle Strategien

Zusätzlich zu gestiegenen Ausgaben für die Seestreitkräfte hat Brasilien alte und neue institutionelle Strategien zur Durchsetzung seiner Ansprüche im Südatlantik wiederbelebt bzw. gestartet. Im Lande selbst lancierte die Marine Mitte der 2000er Jahre die Kampagne Blauer Amazonas. Der Name der Initiative spielt auf das ressourcenreiche Amazonasgebiet an und soll ein „Meeresbewusstsein“ fördern: die Idee, dass die Ressourcen des Südatlantiks von lebenswichtigem Interesse für alle Brasilianer sind und daher neue Investitionen in die Verteidigung erfordern. Teile der Aktion richten sich gezielt an die brasilianische Jugend, mit Unterrichts- und PR-Material wie Lehrbüchern, Comics und Ausstellungen über die strategische Bedeutung des Meeres.¹⁸ Diese Materialien – erarbeitet von einem

18 | Eliane Octaviano Martins, „Amazônia Azul, Pré-sal, soberania e jurisdição marítima“, Revista CEI XIV(50), 88, 2010.

interministeriellen Ausschuss und verteilt durch das Bildungsministerium – verdeutlichen, dass Brasiliens natürliche Ressourcen im Südatlantik, besonders die Ölvorkommen, einer stärkeren Verteidigung bedürfen.

Das Projekt Blauer Amazonas versucht auch, die fortlaufenden Bemühungen des Landes um eine Erweiterung seiner Hoheitsgewässer um 900.000 Quadratkilometer zu erläutern und hierfür Unterstützung zu erhalten. Der erste Antrag wurde im Juni 2004 bei der UNCLOS eingebracht, die den Küstenländern die Beanspruchung von Hoheitsrechten über lebende und nicht lebende Ressourcen des Meeres und Meeresgrunds in einer Ausschließlichen Wirtschaftszone einräumt, die sich bis zu 200 Seemeilen von ihren Küstenlinien oder ihren Festlandsockeln erstreckt. Wo sich der physische Kontinentalrand über mehr als 200 Seemeilen erstreckt, erhalten die Staaten die Rechte über Meeresgrundressourcen bis zur Außengrenze des Festlandsockels (vorbehaltlich bestimmter Einschränkungen laut Artikel 76 der UNCLOS). Trotz Abstrichen von rund 20 Prozent, welche Brasília an seinem ursprünglichen Antrag vorgenommen hat, bemüht man sich fortwährend um eine präzisere Bestimmung des Festlandsockels (siehe Abb. 1). Bei diesen Bemühungen hat Brasilien den Vorteil eindeutig definierter maritimer Grenzen mit seinen Nachbarländern (im Gegensatz z.B. zu Argentinien, dessen Ansprüche sich in der Umgebung der Falklandinseln mit denen Großbritanniens überschneiden).

Zeitgleich treibt das Land eine breite Palette an Forschungsprogrammen für den Südatlantik voran. Der Vermessungsplan für den brasilianischen Festlandsockel (Plano de Levantamento da Plataforma Continental Brasileira, LEPLAC) bildet die Grundlage für den Erweiterungsantrag. Andere Programme zielen auf die Erweiterung der Kenntnisse über die Artenvielfalt in den Meeresgebieten und Küstenbereichen ab. Einige dieser Programme erfordern die dauerhafte Anwesenheit von (sich abwechselnden) Forschern auf den brasilianischen Inseln im Südatlantik, wie den Archipeln São Pedro und São Paulo, die andernfalls unbewohnt wären – eine weitere Möglichkeit, die brasilianische Präsenz im Südatlantik zu erhöhen. Einen ähnlichen Ansatz verfolgen die Bemühungen, einige dieser Inseln, wie z.B.

Trindade, als Weltnaturerbe anerkennen zu lassen.¹⁹ Neben der Stärkung des Naturschutzes in diesen Gebieten soll diese Maßnahme mithilfe internationaler Rechte und Normen die Hoheitsansprüche Brasiliens und seine De-Facto-Präsenz im Südatlantik weiter festigen.

Weiterhin hält die Regierung an ihrem von der Marine durchgeführten Antarktis-Forschungsprogramm fest, das als essenziell für die eigene Teilnahme am Antarktisvertrag (Beitritt Brasiliens 1975) erachtet wird. Dazu dienen vor allem die Sitzungen des Wissenschaftlichen Ausschusses für Antarktisforschung (Scientific Committee on Antarctic Research, SCAR). Nachdem im Jahr 2012 ein Feuer den Großteil der brasilianischen Antarktisstation (Estação Antártica Comandante Ferraz, EACF) zerstört hatte, startete die Regierung unverzüglich ein Programm zum Bau einer neuen, moderneren Station, um der anerkannten Bedeutung der Antarktis Rechnung zu tragen.²⁰

Nachdem 2012 ein Feuer den Großteil der brasilianischen Antarktisstation zerstört hatte, startete die Regierung ein Programm zum Bau einer neuen, moderneren Station.

Verteidigungszusammenarbeit

Das dritte Element der brasilianischen Strategie für den Südatlantik beinhaltet eine intensiviertere Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Verteidigung, nicht nur mit den südamerikanischen Nachbarn (besonders jenen entlang des Südatlantiks, von den Guayana-Staaten bis zu den Ländern Patagoniens), sondern auch mit den Ländern entlang der Westküste Afrikas – von denen viele befürchten, Bergbau betreibende Länder könnten Exklusivansprüche auf die

19 | Silvia Helena Zanirato, „Estratégias brasileiras de poder e territorialização para o controle das ilhas do Atlântico Sul“, *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, Bd. 16, Nr. 418, 27, Universidad de Barcelona, 2012, <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-418/sn-418-27.htm> [25.10.2013].

20 | Interview mit dem brasilianischen Verteidigungsminister Celso Amorim in Brasília, 06.08.2013. Brasiliens Interessen in der Antarktis bewegen sich in einem Umfeld aus Kooperation und Konkurrenz. Argentinien und Chile halfen Brasilien nach dem Feuer auf dessen Antarktisstation im Jahr 2012, sein dortiges Forschungsprogramm fortzusetzen. Gleichzeitig haben mehrere aufstrebende Mächte kürzlich bedeutende Schritte zum Ausbau ihrer Antarktisprogramme unternommen, darunter China und Indien, während Brasilien eine gemeinsame südamerikanische Haltung zu der Region unterstützt.

Ressourcen des Südatlantiks erheben und möglicherweise Handelsschiffe zu kostspieligen Umwegen zwingen. Die somit drohende Auflösung bestehender Bindungen erfordert verstärkte Bemühungen um bilaterale wie auch multilaterale Zusammenarbeit, was beides die Beziehungen der südlichen Länder stark belastet.

Durch bilaterale Kooperationen hat die brasilianische Regierung versucht, ein „Freundschaftsband“²¹ rund um den Südatlantik zu spannen. Das Auseinanderdividieren solcher Verbindungen reicht weit über die Länder der von Brasilien angestrebten Süd-Süd-Kooperation für Entwicklung hinaus, die sich eher auf die portugiesischsprachigen Länder (CPLP) konzentriert. Im Gegensatz dazu umfassen die von Brasilien in den letzten zehn Jahren unterzeichneten Abkommen für militärische Zusammenarbeit mit Staaten in der Region eine weit größere Auswahl an Ländern, darunter viele Staaten, die nicht Portugiesisch als Amtssprache haben. Einer der wichtigsten Verteidigungspartner Brasiliens ist beispielsweise Namibia. Brasilien hatte bereits 1994 ein Abkommen mit dem Land getroffen, dehnte im Laufe der letzten zehn Jahre seine Kooperationsbemühungen jedoch stark aus und unterstützt inzwischen den Aufbau der Marine Namibias durch die Ausbildung von Offizieren und Kadetten sowie die Bereitstellung von Schiffen und logistischen Hilfen. Die Verträge mit Namibia dienten als Modell für neuere Beziehungen zu anderen afrikanischen Ländern entlang des Südatlantiks. Zudem hat Brasilien seine militärische Zusammenarbeit mit strategischen Partnern wie Südafrika ausgebaut. Beide Länder entwickeln gemeinsam (im Rahmen des IBSA-Dialogforums) den A-DARTER, eine infrarotgesteuerte Luft-Luft-Kurzstreckenrakete. Noch jüngeren Datums sind die Gespräche beider Länder über die Kooperation bei einem Überwachungssystem für den Südatlantik.²²

21 | Übersetzung des vom brasilianischen Verteidigungsminister Celso Amorim in einer Rede vor der Brasilianischen Militärhochschule (ESG) im März 2012 verwendeten Ausdrucks „Cinturão de Boa Vontade“. Volltext der Rede: http://defesa.gov.br/arquivos/2012/mes03/esg_marco_2012.pdf [16.08.2013].

22 | Brasilien führt Gespräche mit Südafrika über die Entwicklung eines ozeanografischen Satelliten zur ausschließlichen Überwachung des Südatlantik. Weitere Informationen unter: <http://thebricspost.com/brazil-sa-to-jointly-develop-satellite-for-south-atlantic> [16.08.2013].

Auch mit Angola und Nigeria hat das Land seine Verteidigungszusammenarbeit vertieft. Beide Länder sind für Brasilien von zunehmender Bedeutung als wirtschaftliche und politische Partner und auch als wichtige Abnehmer brasilianischer Militärausrüstung. Der inländische Flugzeughersteller Embraer verkaufte kürzlich leichte Kampfflugzeuge vom Typ SuperTucano an Angola (zuvor bereits an Burkina Faso und Mauretanien). Nigeria unterzeichnete vor Kurzem neue Verträge über militärische Zusammenarbeit mit Brasilien und bekundete Interesse am Kauf von Schiffen des brasilianischen Herstellers Engepron, einem Vertragspartner der Marine. Engere Beziehungen zur nigerianischen Marine sollen auch die gemeinsame Suche nach Minerallagerstätten im Südatlantik umfassen. Neben diesen großen Küstenländern hat Brasilien die Verteidigungszusammenarbeit mit nahezu allen Ländern entlang der afrikanischen Westküste aufgenommen oder vertieft. Diese Programme sind stark auf die Seestreitkräfte konzentriert und umfassen in der Regel Offiziersschulungen, die selbst in Ländern außerhalb der CPLP-Gruppe auf Portugiesisch abgehalten werden. Schulungen können entweder im Partnerland oder in Brasilien stattfinden, und viele Anrainerstaaten des Südatlantiks sowohl auf südamerikanischer als auch afrikanischer Seite, wie z.B. Surinam, Senegal und Angola, entsenden Soldaten an das Ausbildungszentrum für den Dschungelkrieg (CIGS) im brasilianischen Bundesstaat Amazonas. Andere Bestandteile der Zusammenarbeit umfassen Ausrüstungsspenden (z.B. Patrouillenboote) und logistische Unterstützung. Schließlich hilft Brasília vielen dieser Länder bei der Vermessung der afrikanischen Seite des atlantischen Festlandsockels und verbreitet so nicht nur Forschungsansätze, sondern auch seine Haltung zur staatlichen Hoheit über maritime Ressourcen.

Viele Anrainerstaaten des Südatlantiks sowohl auf südamerikanischer als auch afrikanischer Seite entsenden Soldaten an das Ausbildungszentrum für den Dschungelkrieg im brasilianischen Bundesstaat Amazonas.

Multilateral hat sich Brasilien im Rahmen seiner umfangreichen Bemühungen zur Schaffung einer südatlantischen Identität um eine Neubelebung der ZOPACAS bemüht. Obwohl die Initiative auf die späten 1980er Jahre zurückgeht, als die Küstenländer in der Region um die nukleare Proliferation besorgt waren, liegt das Augenmerk nach dem Kalten Krieg mehr auf der gemeinsamen Verantwortung gegenüber Problemen innerhalb des eigenen Seegebiets und

der Vermeidung von Einmischungen durch äußere Mächte. Die Zusammenkunft der ZOPACAS im Januar 2013 in Montevideo, an der auch die Verteidigungsminister teilnahmen, betonte den Wert der brasilianischen Erfahrung in Such- und Rettungsoperationen, maritimer Überwachung und der Vermessung des Festlandssockels. Eine separate Erklärung zur Instabilität in Guinea-Bissau und der Demokratischen Republik Kongo wurde ebenfalls von der Versammlung verabschiedet.

Neben ZOPACAS ist Brasilien auch Mitglied anderer multilateraler Initiativen, die den Südatlantik betreffen, darunter des Südamerika-Afrika-Gipfels und des IBSA-Dialogforums. Im Rahmen des letzteren nahm man an den trilateralen Seekriegsmanövern IBSAMAR teil, die bisher vor der südafrikanischen Küste stattfanden. Innerhalb der Gemeinschaft der portugiesischsprachigen Länder (CPLP), einer Mitte der 1990er zunächst zur Förderung kultureller Beziehungen entstandenen Organisation, unterstützte Brasília auch militärische Kooperationen und Übungen sowie die Stärkung der staatlichen Institutionen in Guinea-Bissau. Obwohl die Gruppe der BRICS-Staaten noch über kein konkretes Kooperationsprogramm im Bereich Verteidigung und Sicherheit verfügt, sind Sicherheitsgespräche im Gange, die auch den Südatlantik betreffen könnten. So drehten sich auf einem Treffen hochrangiger Sicherheitsvertreter der BRICS-Gruppe im Januar 2013 die Gespräche um Themen im Bereich nicht-traditioneller Sicherheit wie Terrorismus, Piraterie und Cyber-Sicherheit.²³ All diese Bemühungen signalisieren die wachsende geostrategische Bedeutung des Südatlantiks auf regionaler, transregionaler und multilateraler Bühne.

FAZIT

Brasiliens wachsendes Interesse am Südatlantik spiegelt sich nicht nur im offiziellen Diskurs der Regierung wider, der die Notwendigkeit der Sicherung der landeseigenen Meeresressourcen hervorhebt, sondern auch in ihren Handlungen, besonders inländischen Initiativen zur Förderung eines „Meeresbewusstseins“, ihren rechtlichen und

23 | „BRICS“, Indisches Außenministerium, Neu-Delhi, 04/2013, http://mea.gov.in/Portal/ForeignRelation/BRICS_for_XP_April_2013.pdf [16.08.2013].

institutionellen Strategien auf internationaler Ebene sowie ihrer stark ausgebauten Verteidigungszusammenarbeit im Südatlantikraum. In all diesen Initiativen zeigt sich das gemeinsame Bemühen um die Sicherung der Hoheit über einen Teil des Südatlantiks und die Aufklärung darüber, dass die maritimen Ressourcen einen neuen Ausgangspunkt für potenzielle Bedrohungen darstellen. Darüber hinaus wirbt Brasilien in der ganzen Region für diese Sichtweisen, um einer Einmischung durch Staaten von außerhalb vorzubeugen.

Diese Bemühungen sind in mindestens dreierlei Hinsicht völlig neuartig. Erstens sind sie transregional, das heisst nicht nur auf Südamerika beschränkt, wo Brasilien über eine lange Tradition militärischer Verbindungen verfügt, sondern beziehen auch Westafrika mit ein, wo sich das Land bis vor Kurzem weit weniger kontinuierlich engagiert hat. Zweitens betreffen sie im Südatlantik nicht nur die derzeit ausgebeuteten und bereits bekannten natürlichen Ressourcen, sondern auch (vielleicht sogar noch mehr) die potenziellen Ressourcen der Region, insbesondere die Offshore-Ressourcen. Genauer gesagt: Die Erwartung eines bevorstehenden technologischen Durchbruchs, der die Förderung des Erdöls im Subsalinar in industriellem Maßstab ermöglicht, und die Annahme, dass diese Ausbeutung der brasilianischen Regierung beträchtliche Einnahmen bescheren wird, haben die Landespolitik zu einer vorausschauenderen Haltung veranlasst. Und drittens – obwohl die aktuellen Bemühungen eine neue Intensität in den Verteidigungsbeziehungen des Landes im Südatlantik belegen – sind diese Beziehungen insofern nicht gänzlich neu, als dass sie die historischen Bande zwischen Südamerika und Afrika sowie dem Südatlantik und der Antarktis (die bis zu ihrer Erwähnung in der maritimen Strategie Brasiliens nie zu den Sicherheitsprioritäten des Landes gezählt hatte) wiederbeleben.

Brasiliens Initiativen im Südatlantik betreffen nicht nur die bereits bekannten natürlichen Ressourcen, sondern auch die potenziellen Ressourcen der Region, insbesondere jene im Meeresgrund.

Diese mehrgleisigen Strategien haben dem Land bis jetzt erlaubt mit seiner Flottenmodernisierung fortzufahren und die militärischen Kooperationsprogramme mit Partnern im ganzen Südatlantikraum stark auszubauen. An einem bestimmten Punkt jedoch könnte ein infolge des Vorgehens im Südatlantik neubelebter Nationalismus Spannungen

hervorrufen, insbesondere wenn Staaten, die zuvor mit Brasilien um den Führungsanspruch in Lateinamerika gerungen hatten, dessen Handlungsweise mit Argwohn begegnen. Selbst unter den derzeitigen Haushaltseinschnitten für die Streitkräfte werden die wesentlichen Bestandteile der brasilianischen Südatlantikstrategie voraussichtlich fortgeführt, und sie werden zu einer Veränderung, wenn nicht radikalen Umwälzung des Machtgefüges in der Region führen.

Dieser Beitrag erschien erstmals auf Englisch für die Publikation *Brazil Emerging in the Global Security Order* der Konrad-Adenauer-Stiftung Brasilien.