

BRASILIEN

DR. PETER FISCHER-BOLLIN

13. Mai 2010

www.kas.de/brasilienwww.kas.de

Brasiliens Außenpolitik im Wahljahr 2010

ZWISCHEN LATEINAMERIKA, IRAN UND NUKLEARVERTRÄGEN

Brasiliens Außenpolitik wurde seit den Zeiten des Außenministers Baron Rio Branco (1902-1912) von der Beamtenelite im „Itamaraty“ (nach dem langjährigen Sitz des Ministeriums im Itamaraty-Palast in Rio de Janeiro) geprägt. Anerkannt in der ganzen Welt für seine exzellent ausgebildeten Diplomaten, stellen diese in Brasilien selbst einen wichtigen Teil der politisch-administrativen und geistigen Elite. Seit der demokratischen Öffnung des Landes in den 1980er Jahren und besonders dem Amtsantritt des ehemaligen Arbeiterführers Lula als Staatspräsident 2003 drängen politische und gesellschaftliche Einflüsse in die Formulierung der Außenpolitik. So überrascht die Debatte um den außenpolitischen Kurs Brasiliens im jetzt beginnenden Wahlkampf nicht.

Im Unterschied zu den meisten lateinamerikanischen Ländern ist die Außenpolitik Brasiliens besonders im 20. Jahrhundert bei allen weltpolitischen Wandeln vom Itamaraty auf geradem Kurs gehalten worden, der sich so beschreiben lässt: Aus schwierigen innenpolitischen Umständen (Umstürze, populistische Regierungen, Militärdiktatur etc.) angesichts der Größe und des Potenziales des Landes das Beste zu machen, ohne sich in die weltpolitischen Händel mit ihren regionalen Ablegern (Weltkriege, Kalter Krieg) zu sehr hineinziehen zu lassen. So gelang es beispielsweise im 2. Weltkrieg, sich unter dem populistisch-nationalistischen Präsidenten Getulio Vargas noch rechtzeitig dem Niedergang der Achsenmächte zu entziehen und 1945 mit auf die Seite der Alliierten den 2. Weltkrieg zu gewinnen. Ebenso blieb Brasilien im Kalten Krieg trotz eher „linker“

Phasen (bis 1964) und „rechter“ Militärrherrschaft (ab 1964) blockfrei und konnte seit Mitte der 1980er Jahre sein politisches und wirtschaftliches System schrittweise liberalisieren und stabilisieren. Dazu gehörte die zunehmende Öffnung des Landes für internationale Zusammenarbeit (v.a. in der Wirtschaft) und die Integration in die regionale und globale politische Ordnung.

Die Außenpolitik Fernando Henrique Cardosos: Pragmatischer Realismus

Die Regierungszeit des Präsidenten Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) war von dieser Integration in die globalen politischen und ökonomischen Strukturen geprägt. Bei aller Selbständigkeit Brasiliens lehnte Cardoso sich deutlich an den Westen an und sah Brasilien als aktiven und gleichrangigen Teil des „progressiven“ Westens, der den „dritten Weg“ gefunden habe. Deshalb beteiligte er sich an Treffen mit Bill Clinton, Tony Blair und Gerhard Schröder und förderte die Gründung von Brasilien-Instituten beispielsweise in Großbritannien. Aber auch der Impuls zur Einrichtung eines gemeinsamen Marktes im südlichen Südamerika (MERCOSUL) ist hier einzuordnen, um sich für die globalen Herausforderungen durch regionale Integration besser zu wappnen. Cardosos Zeit wurde im Außenministerium Itamaraty (dessen Chef er 1992/93 selbst für kurze Zeit gewesen war) von „pragmatischen Realisten“ (Gomes Saraiva) begleitet, denen die Integration in die globalen Institutionen sowie enge Beziehungen zu den USA und den europäischen Staaten priorität waren, um Brasiliens Interessen zu wahren. Ein wesentliches Ziel zur Durchsetzung ei-

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

BRASILIEN

DR. PETER FISCHER-BOLLIN

13. Mai 2010

www.kas.de/brasilien

www.kas.de

gener Interessen bestand in dieser Zeit in der Reform des UN-Sicherheitsrates und der Erlangung eines ständigen Sitzes für Brasilien. Auch deshalb ist Brasilien 1998 dem Atomwaffensperrvertrag beigetreten. Ein wichtiger Aspekt bei der Formulierung der brasilianischen Außenpolitik in dieser Zeit war das Konzept der „geteilten Souveränität“, also der Teilhabe an regionalen und globalen Prozessen bei gleichzeitigem Verzicht auf gewisse Entscheidungsspielräume. Zunehmende Kraft konnte dabei aus der wirtschaftlichen Stabilisierung geschöpft werden.

Lulas Außenpolitik: Aufstieg und Autonomie

Cardosos Nachfolger Lula, Kandidat der eher linken Arbeiterpartei PT, setzte in vielen Bereichen, vor allem in der Wirtschaftspolitik, den Stabilitätskurs fort. Doch in der Außenpolitik gab es im Außenministerium einen Richtungswechsel hin zur Gruppe der „Autonomisten“ (Gomes Saraiva). Diese setzen neben der staatsgetriebenen und vor allem industriellen Modernisierung in der Wirtschaftspolitik auf internationaler Bühne auf mehr Eigenständigkeit, eine Position, die sich auch als „nationalistisch“ qualifizieren lässt. Das schließt eine deutlich kritischere Haltung gegenüber dem Führungsanspruch des Westens, v.a. der USA, ebenso ein wie den Anspruch, ausgehend von der eigenen Führung in Südamerika globale Allianzen mit den nicht-westlichen, aufstrebenden Mächten China, Indien und Russland (BRIC) zu schließen. Nur so lässt sich die Dynamik erklären, die Brasiliens Regierung an den Tag legt, um mit BRIC aus einer Abkürzung der Investmentbank Goldman Sachs, die man sonst eher als Vertreter des US-Kapitalismus geißelt, zur Beschreibung der aufstrebenden Länder eine Institution zu machen, die inzwischen zwei Gipfeltreffen (2009 in Jekaterinburg, 2010 in Brasília) abgehalten hat.

Themen der brasilianischen Außenpolitik im Wahlkampf

Im Einzelnen sind folgende Themen der Außenpolitik Brasiliens relevant, bei denen es nach derzeitigem Stand zu Meinungsunter-

schieden der wichtigsten Präsidentschaftskandidaten kommt. Dies ist deshalb bedeutsam, weil trotz des großen Einflusses des Außenministeriums die Außenpolitik zunehmend politisiert wurde, was v. a. einen

Exkurs: Die „Parteipolitisierung“ (Partidarização) der Außenpolitik

In der letzten Zeit ist die Regierung Lula insbesondere von ehemaligen Diplomaten, die in der Regierung Fernando Henrique Cardoso über viel Einfluss verfügten, wegen der Parteipolitisierung der Außenpolitik kritisiert wurde (so einer der Wortführer dieser Kritik, Ex-Außenminister Lafer). Diese habe ihren Anfang in der Benennung des außen- und sicherheitspolitischen Beraters Marco Aurelio Garcia genommen, der zuvor Sekretär für die internationalen Beziehungen in Lulas Partei PT war. Sie gipfeln im 2009 erfolgten Beitritt des Außenministers Celso Amorim zu ebendieser Partei PT. Als Ergebnis dieser Orientierung nennt Lafer die Fehler, die Führungskraft des Präsidenten auf der Weltbühne zu überschätzen, die sich in der Behandlung des Iran-Themas ebenso wie der Honduras-Krise zeigten; nicht zuletzt deshalb habe Brasilien keinen Erfolg mit seinen Kandidaten bei der Besetzung wichtiger internationaler Posten gehabt. Ziele dieses Kurses seien 1) die ideologische Beruhigung der radikalen Basis Lulas u.a. als Kompensation für die Beibehaltung des wirtschaftspolitischen Kurses von Cardoso, 2) die Identifikation der PSDB als politischem Feind und 3) die Glorifizierung Lulas. Ein Aspekt, der von Maihold übrigens mit Blick auf die Nahost-Politik Lulas, der nicht nur beim Iran, sondern auch zwischen Israel und Palästina vermitteln will, herausgestellt wird.

Die PT forderte hingegen eine Ausweitung des gesellschaftlichen Einflusses auf die Außenpolitik: Es solle ein Rat aus Gewerkschaften und gesellschaftlichen Organisationen gebildet werden, der beratend an der Formulierung der Außenpolitik beteiligt werde.

stärkeren Einfluss des Präsidenten und seiner politischen Konzeptionen bedeutet. Diese Tendenz wird heftig kritisiert, wie der

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

BRASIL IEN

DR. PETER FISCHER-BOLLIN

13. Mai 2010

www.kas.de/brasilien

www.kas.de

kleine Exkurs zeigt. Dennoch ist klar, dass außenpolitische Themen in der Wahlscheidung eines überwiegenden Teiles der Wählerschaft keine Rolle spielen dürfte.

Iran und der Atomwaffensperrvertrag

Die Regierung Lula hat in der Frage der Nichtverbreitung von Atomwaffen einen Kurs gefahren, der in der Rhetorik die Ablehnung von Atomwaffen verkündet und in der Praxis weder zu einer Unterschrift unter das Zusatzprotokoll zum Nichtverbreitungsvertrag (NVV) noch zur Unterstützung der internationalen Gemeinschaft in der Politik gegenüber dem Iran geführt hat. Die offizielle Begründung hierfür lautet, dass man zunächst die Erfüllung der Abrüstungsschritte der Nuklearmächte (v.a. der USA) sehen möchte, bevor man sich dem strengen Inspektionsregime der Kontrollbehörde IAEO unterwerfe und somit Souveränität abgebe. Im Falle des Iran halte man nichts von Sanktionen oder gar militärischen Drohungen, sondern setze ohne Einschränkungen auf Dialog. Die Position der Lula-Regierung reichte in diesem Falle von der Anerkennung des Wahlsieges Ahmadinedschads 2009 und der Bezeichnung der Studentenproteste als „Heulen von Verlierern“ (Lula) bis zur Behauptung des Vizepräsidenten Alencar, eine iranische Atombombe würde nur „defensive Ziele“ haben. Solche Aussagen, die in dieser Form wohl kaum seitens der professionellen brasilianischen Diplomatie gemacht worden wären, zeigen, wie weit man bereit zu gehen ist, um die eigene Iranpolitik zu rechtfertigen. Nach Ahmadinedschads Empfang in Brasilien 2009 reiste Außenminister Celso Amorim Ende April nach Teheran, um den Besuch von Präsident Lula Mitte Mai vorzubereiten. Nicht übersehen sollte, dass die Atomkräfte USA und Frankreich jüngst Brasilien gar um Vermittlung mit dem Iran gebeten haben.

Diese Politik wird von José Serra ebenso wie von Marina Silva heftig kritisiert. Beide sehen Brasilien in der Pflicht, sich unbedingt für einen Stopp des iranischen Atomprogramms einzusetzen und keine zu engen Beziehungen zu einem menschenrechtsverachtenden Regime zu pflegen. Aus dem Lager Serras sieht man ein wichtiges Kapital

Brasiliens, seine Glaubwürdigkeit, verloren gehen. Zumindest Marina Silva spricht sich auch klar dafür aus, dass Brasilien das Zusatzprotokoll zum Atomwaffensperrvertrag unterzeichnet. Die Vermutung, dass Brasilien selbst den Bau von Nuklearwaffen vorbereitet (so jüngst Rühle), wird in der brasilianischen Öffentlichkeit nicht diskutiert und selbst von führenden Oppositionspolitikern im vertraulichen Gespräch dementiert.

Lateinamerika: Viele Bündnisse, wenig Führung

Brasilien begreift sich v.a. in jüngster Zeit zunehmend als Führungsmacht in Lateinamerika, die das von den USA (besonders nach dem Scheitern der Allamerikanischen Freihandelszone FTAA) hinterlassene Vakuum füllt. Brasilien war am Widerstand gegen die US-amerikanische Führung nicht unbeteteiligt und wie in den anderen lateinamerikanischen Staaten gibt es einen starken Anti-USA-Reflex, der paradoxerweise mit großer Bewunderung für den US-Lifestyle einhergeht (wichtigstes ausländisches Urlaubsziel ist gerade Disneyland, Florida geworden). Der Wettbewerber um die Führungsrolle auf dem Subkontinent heißt nunmehr Hugo Chávez. Venezuelas Präsident propagiert seinen „Sozialismus des 21. Jahrhunderts“ mithilfe seiner Petrodollar in den Andenländern, in Zentralamerika und sogar in Brasiliens südlichen Nachbarstaaten Argentinien und Paraguay, wenn auch mit wechselhaftem Erfolg. Lulas Kurs lautet auch hier: Einhegen und Einbinden: Er nimmt Chávez' Venezuela in den Mercosul auf, obwohl dessen Grundprinzipien und Regeln dem „Sozialismus des 21. Jahrhunderts“ völlig widersprechen. Zudem pflegt Lula eine symbolische Freundschaft zu Castros Kuba und erkennt bis heute die neugewählte Regierung von Honduras nicht an, nachdem Brasilien dem gestürzten Präsidenten Zelaya Asyl in seiner Botschaft gewährt hatte, was dieser zu propagandistischen Auftritten nutzte.

Serra kritisierte in einem Interview den Zustand des Mercosul und forderte dringende Reformen, nicht zuletzt um mehr freien Handel zu ermöglichen.

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

BRASILIEN

DR. PETER FISCHER-BOLLIN

13. Mai 2010

www.kas.de/brasilien

www.kas.de

Lulas Brasilien will nicht nur den Mercosul führen, sondern initiierte auch die Gründung der Südamerikanischen Staatengemeinschaft UNASUL, wobei der erste Impuls noch aus der Regierungszeit Cardoso's stammte. UNASUL soll über einen eigenen Sicherheitsrat verfügen und, ebenso wie andere Initiativen und Gipfeltreffen, Südamerika zu mehr Autonomie gegenüber den USA verhelfen. Gerade wurde der argentinische Ex-Präsident und Ehemann der jetzigen Präsidentin, Nestor Kirchner, zum ersten Generalsekretär der 2004 beschlossenen und 2008 formell gegründeten Organisation ernannt. Die Frage, ob der umstrittene Kirchner, der bisher nicht als großer Integrationist aufgefallen ist, das Bündnis voranbringt, ist mindestens als offen zu bezeichnen. Mehr als ein Schönheitsfehler dürfte auch die Tatsache sein, dass bis heute nur vier der 12 Mitglieder den Gründungsvertrag ratifiziert haben. Brasilien und Argentinien gehören nicht dazu.

Gleichzeitig pflegt man engste Beziehungen zu den USA und sieht sich auf Augenhöhe, wenn es um globale Probleme (G20, Finanzkrise, Klimaschutz, WTO) geht. Lula feierte sich wegen seiner guten Beziehungen zu Obama. Am 12. April 2010 wurde ein weit reichendes Militärabkommen nach jahrelangen Verhandlungen unterzeichnet, das zu einer vertieften Zusammenarbeit mit Know-how-Transfer in beide Richtungen vorsieht. Dennoch überwiegt ein Anti-Diskurs, der sich je nach Gegenstand gegen den Imperialismus, den Kolonialismus oder die US-amerikanische Dominanz richtet, aber immer die Stärkung der eigenen Position zu Lasten der bisher dominierenden Mächte USA und Europa meint.

Die Opposition wirft Lula gerade in Lateinamerika eine ideologische Politik vor, die autokratische Regime wie in Kuba und Venezuela stütze, um ideologische Freundschaften zu pflegen und bei der eigenen radikalen Klientel Punkte zu sammeln. Serra kritisierte die Missachtung der Menschenrechte in diesen beiden Ländern, während Lula in Kuba bei seinem diesjährigen Besuch den Kontakt mit Dissidenten ablehnte und später den im Hungerstreik gestorbenen Orlando Zapata indirekt mit gemeinen Kri-

minellen gleichsetzte. Allerdings ist nicht zu übersehen, dass der Großmachtanspruch und die Vorstellung eines unter brasilianischer Vormacht stehenden Südamerikas als „Flugzeugträger“ für das globale Abheben des Landes durchaus über einen breiten Elitenkonsens verfügen, der auch das politische Lager Serras mit einschließt.

Ausblick

Bei einem Wahlsieg José Serras könnte der pragmatische Realismus wie zu Zeiten von Fernando Henrique Cardoso wieder einen stärkeren Einfluss auf die brasilianische Außenpolitik ausüben. Das Interesse des Landes an Aufstieg und wachsendem internationalem Einfluss werden sich allerdings nicht verändern und weiter Richtschnur der Politik bleiben. Dies schließt das Streben nach einer wirklichen Führungsrolle in Südamerika ein, was zwar eine ideologische Abgrenzung gegenüber den linkspopulistischen Regimen erlaubt, aber keinen Bruch. Ebenso würde die Zusammenarbeit mit den USA und Europa (auch in der Iranfrage) pragmatischer werden (können), auf Symbole der Eigenständigkeit würde hingegen sicher nicht verzichtet werden.

Von einer Präsidentin Dilma Rousseff kann grundsätzlich eine Fortführung der Politik Lulas erwartet werden, dafür tritt sie ausdrücklich an. Ob sie den gleichen Einfluss auf der internationalen Bühne ausüben könnte wie der charismatische Lula, ist jedoch fraglich.

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

BRASILIEN

DR. PETER FISCHER-BOLLIN

13. Mai 2010

www.kas.de/brasilien

www.kas.de

AKTUELLE LITERATUR: (AUFRUF: 10.05.2010)

Da Silva, Marcelo Raimundo: Honduras im Blickpunkt der brasilianischen Politik und Presse. KAS Focus Brasilien 1/2010, www.kas.de/wf/doc/kas_18663-544-1-30.pdf

Gomes Saraiva, Miriam: Brazil's View on Europe, FRIDE, Madrid, März 2010. www.fride.org/publication/754/brazil%27s-view-on-europe

Lafer, Celso: Partidarização da política externa, Estado de São Paulo vom 20.12.2009. www.estadao.com.br/estadaodehoje/20091220/not_imp484941,0.php

Maihold, Günter: ¿Demasiado Mundo? Lula, Brasil y el Oriente Medio, Real Instituto Elcano, Madrid, April 2010. www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari62-2010

Rühle, Hans: Brasilien und die Bombe, in: Internationale Politik, Mai 2010. www.internationalepolitik.de/exklusiv/view/