

Wilhelm Hofmeister

Lateinamerika und die neuen Dimensionen internationaler Sicherheit

Zweifellos zählt Lateinamerika zu den relativ konfliktfreien Zonen der Welt, die durch keine offenen Grenzkriege heimgesucht werden. Jedoch ist auch diese Region nicht von Sicherheitsproblemen verschont, wie vor allem die Gefahr des Übergreifens der Drogenproblematik zeigt. Seit langem versucht das Land, sich als „Mittelmacht“ zu behaupten, die auf Öffnung setzt, seine Rolle als *global trader* betont und zumal gegenüber den USA eine eigenständige Haltung einnimmt. Sicherheitspolitische Stütze des mit nahezu allen südamerikanischen Ländern benachbarten Brasilien war und ist das Militär. Ihm kommt gerade am Vorabend des Plan Colombia, der von der kolumbianischen Regierung geplanten Initiative zur Bekämpfung von Terrorismus und Drogenmafia inner- und außerhalb Kolumbiens, eine besondere Bedeutung zu. Neue Aufgaben kommen auf die brasilianischen Streitkräfte aber auch im Rahmen des Amazonasschutzprogramms sowie der Teilnahme des Landes an friedenserhaltenden Maßnahmen zu. Schließlich ist Brasiliens Kooperation auf internationalem Parkett die Voraussetzung für den Aufbau jenes Vertrauens, um das sich das Land gerade in der eigenen Region bemüht.

Aufgaben für Brasilien

■ Neue sicherheitspolitische Herausforderungen im internationalem System

Zehn Jahre nach dem Ende des Ost-West-Konflikts ist es noch nicht gelungen, eine neue internationale Friedensordnung zu errichten. Im Gegenteil. In verschiedenen Weltregionen sind neue Konflikte ausgebrochen. Fragen der Sicherheit haben eine neue Aktualität.

Sicherheit ist heute jedoch nicht bzw. nicht nur eine Frage von Krieg und Frieden. Wir haben gelernt, mit einem neuen, erweiterten Begriff von Sicherheit zu denken und zu arbeiten, denn wir wissen, dass Konflikte nicht allein machtpolitische und/oder ideologische Ursachen, sondern sehr häufig – vor allem in den sogenannten unterentwickelten Ländern – vielfältige andere Gründe haben: Armut, ethnische Unterschiede, religiöser Fanatismus oder auch Umweltzerstörung. Zudem haben im Zeitalter der Globalisierung Fragen der Wirtschafts- und Finanzverfassung, der Organisation und Ordnung der Handelsströme gegenüber traditionellen politischen Themen eine größere Bedeutung erlangt. Die Umstände der Millenniumskonferenz der Welthandelsorganisation in Seattle im letzten Jahr oder der Tagung von Weltbank und Internationalem Währungsfond im September in Prag werfen ein Licht auf neue Konfliktfelder. In diesem Kontext dürfen wir nicht übersehen, dass in den letzten Jahren eine größere Spaltung innerhalb und zwischen den Gesellschaften

eingetreten ist, zwischen denjenigen Ländern und Bevölkerungsteilen, die von der Globalisierung profitieren, und denen, die keine Vorteile aus der größeren Offenheit der Märkte, dem größeren Wettbewerbsdruck und der schnelleren Information haben. So erleben wir die Zunahme sozialer Spannungen, die wiederum zu einer Destabilisierung von Demokratie (und natürlich auch zu einer Infragestellung marktwirtschaftlich orientierter Ordnungsmodelle) führt und das Potenzial für Konflikte erhöht. Daraus können militärische Auseinandersetzungen zunächst innerhalb, dann aber auch zwischen einzelnen Gesellschaften erwachsen.

■ Lateinamerika im System internationaler Sicherheit

Lateinamerika wird, zumal angesichts der Vielzahl und Intensität von Konflikten und der Unsicherheit in anderen Regionen der Erde, als eine relativ konfliktfreie Gegend angesehen¹⁾. In der Tat werden zur Zeit keine größeren bilateralen Konflikte ausgetragen – obwohl es vielfältige Meinungsverschiedenheiten zwischen einzelnen Ländern gibt, nicht zuletzt über Grenzverläufe. Der Grenzkrieg zwischen Ecuador und Peru 1997 hat gezeigt, wohin solche Konflikte führen können. Dieser Konflikt ist, zumindest vorläufig, mit dem Vertrag von Rio de Janeiro (1998) beigelegt. Weitere Konflikte betreffen beispielsweise die nicaraguanischen Migranten in Costa Rica, Gebietsansprüche Venezuelas gegenüber Guyana bzw. Guyanas gegenüber Surinam. Zu nennen sind zudem der, zumindest aus bolivianischer Perspektive, noch keineswegs gelöste Konflikt mit Chile um einen Zugang zum Pazifik; noch immer liegen in manchen Grenzabschnitten die in den sechziger Jahren von Chile vergrabenen Anti-Personen-Minen, was heute völkerrechtswidrig ist. Niemand erwartet allerdings, dass aus diesen Meinungsverschiedenheiten ernsthafte Konflikte entstehen könnten.

In der Vergangenheit haben gerade diese (und andere) Meinungsverschiedenheiten im Rahmen nationaler Sicherheitsdoktrinen die Hypothesen über mögliche regionale Konflikte genährt²⁾. Das diente nicht zuletzt dazu, die relativ hohen Militärhaushalte und die herausragende politische Stellung der Militärs zu begründen. Im Rahmen der Demokratie-

1) Bemerkenswert, dass Lateinamerika in dem Heft *Internationale Politik* mit dem Schwerpunktthema „Konflikte...“ nicht erwähnt wird.

2) Vgl. Hirst 1999, p. 159 ff.

3) Beispielsweise zwischen Argentinien und Brasilien der Vertrag von Itaipú-Corpus von 1979 oder der Friedens- und Freundschaftspakt zwischen Argentinien und Chile von 1984 zur Beilegung des Konflikts um den Beagle-Kanal.

4) Flores 1999, S. 113.

sierungsprozesse sind solche Hypothesen allerdings weitgehend verschwunden. Stattdessen wurden in den letzten 20 Jahren verschiedene vertragliche Vereinbarungen zur Beilegung traditioneller Meinungsverschiedenheiten getroffen³⁾, die Militärhaushalte wurden vielerorts zurückgefahren und im Rahmen der subregionalen Integrationsprozesse wurden auch Maßnahmen zur Vertrauensbildung und Kooperation im Bereich der Sicherheitspolitik vereinbart.

Insgesamt lässt sich somit feststellen, dass zur Zeit und wohl auch in absehbarer Zukunft keines der klassischen Bedrohungsszenarien besteht, das mit der formalen Militärmacht einzelner Staaten unmittelbar zusammenhängt. Und weil daher auch US-Interessen nicht berührt wären, kam der ehemalige brasiliensische Marineminister Flores sogar zu dem Schluss, der Beistandspakt (TIAR), der die lateinamerikanischen Länder seit 1947 mit den USA verbindet, sei mittlerweile nutzlos geworden⁴⁾ und die bestehenden Konflikte könnten auf dem Verhandlungsweg gelöst werden.

In der Tat röhren die Probleme der Sicherheit in Lateinamerika heute nicht in erster Linie aus zwischenstaatlichen Rivalitäten. Sie sind vielmehr vornehmlich auf innerstaatliche Entwicklungen zurückzuführen und zwar als Folge von wirtschaftlichen und sozialen Problemen, die sich insbesondere in einem Anstieg der Gewaltkriminalität und in engem Wechselspiel mit der Drogenkriminalität und dem organisierten Verbrechen äußern. Besonders deutlich ist dies im Falle Kolumbiens.

Zur Beseitigung dieser Konfliktursache bedarf es keiner großen Armeen, sondern einer Anpassung des Militär- und Polizeiapparates zur flexiblen Reaktion auf diese neuartigen Bedrohungen. Vor allem aber bedarf es natürlich staatlicher Politiken, die die Ursachen dieser Konflikte beseitigen.

■ Brasilien und die neuen Herausforderungen regionaler Sicherheit

Brasilien ist von diesen neuen und neuartigen Unsicherheiten in mehrfacher Hinsicht betroffen:

- Es gibt im Land große soziale Probleme, die vor allem in ländlichen Regionen immer wieder zu gewaltsauslösenden Auseinandersetzungen zwischen

der Bewegung der Landlosen (MST) und der Polizei bzw. lokalen Eliten führen. Ohne Zweifel hat eine „Politisierung“ eines Teils dieser Landlosenbewegung eingesetzt und es ist nicht auszuschliessen, dass diese versuchen, den Konflikt zu internationalisieren oder zu regionalisieren, schon um mehr Aufmerksamkeit und internationale Unterstützung zu erhalten.

- Rauschgiftkriminalität und organisiertes Verbrechen sind landesweit, vor allem aber in den städtischen Ballungszentren präsent und längst in ihren Verbindungen „internationalisiert“; besonders problematisch ist es, dass Brasilien zum Standort für Drogenlabors, zum Durchgangsland für Drogentransporte und Geldwäsche zu werden droht.
- Brasilien ist nicht nur das größte Land Südamerikas, sondern auch direkter Nachbar fast aller Südamerikaner, so dass einerseits Konflikte in diesen Ländern die eigene brasilianische Ruhe sehr schnell stören können und andererseits von Brasilien ein maßgeblicher Beitrag für die Stabilisierung in der Region erwartet werden muss. Brasilien strebt eine Führungsrolle in der Region an. Dazu gehört aber auch die Übernahme von mehr Verantwortung.

Der Frage, der ich im Folgenden etwas intensiver nachgehen will, betrifft den letzten Punkt: was sind die Grundlagen der brasilianischen Sicherheitspolitik nach außen und was ist von dem Land zu erwarten? In diesem Zusammenhang spielt natürlich auch das Verhältnis zu den USA eine besondere Rolle.

■ Grundzüge der brasilianischen Außenpolitik

Brasilien definiert sich hinsichtlich seines Gewichtes im internationalen System selbst gerne als eine „Mitmacht“. Es ist im globalen Kontext präsent durch seine Wirtschaftsbeziehungen und seine Partizipation in internationalen und multilateralen Organisationen, und es spielt vor allem in Südamerika eine Führungsrolle, die ihm zumindest zur Zeit von niemandem streitig gemacht wird (für ganz Lateinamerika sieht es etwas anders aus). Brasilien hat keinen Konflikt mit seinen Nachbarn.

Für das Land war es recht günstig, dass es im gleichen Moment, in dem die militärischen Faktoren im internationalen System an Bedeutung verloren, seine Wirtschaft stabilisierte und einen Öffnungsprozess einleitete. Dadurch wurde es für die Macht- und Wirtschaftszentren interessant, denn Brasilien besitzt, was dort gesucht wird: ein erhebliches wirtschaftliches Wachstumspotenzial, das nur mit dem Chinas und einiger weniger anderer *emerging economies* vergleichbar ist. Zudem war Brasilien bislang relativ frei von Risiken in Form von Kriegen oder Bürgerkriegen, ethnischen Konflikten, politischer Instabilität etc.

Die brasilianischen Kapazitäten zur Einflussnahme auf internationale Entwicklungen sind allerdings relativ begrenzt. Daher konzentriert sich das Land auf die Teilnahme an Verhandlungen und politische Aktionen anstatt auf die Demonstration anderer Machtinstrumente (im Gegensatz z.B. zu Indien oder Pakistan).

Brasilien hat in den vergangenen Jahrzehnten versucht, trotz seiner grundsätzlichen Zugehörigkeiten zum westlichen Lager autonome Positionen zu behaupten⁵⁾. Das ist heute immer schwieriger, weil das Netz der Vertragsgemeinschaften in Fragen des Handels und der Finanzen, aber auch der Sicherheit, in das Brasilien eingebunden ist, engmaschiger ist. Freilich lässt das internationale und vor allem auch das lateinamerikanische System Brasilien noch immer genügend Spielraum für eigenständiges Handeln. Das zeigt sich in der Außen- wie auch in der Sicherheitspolitik.

Die brasilianische Außenpolitik hat über Jahrzehnte verschiedene Neuorientierungen erlebt. Dabei war insbesondere das Verhältnis zu den USA wiederholten Veränderungen unterworfen. Auf den betonten Pro-Amerikanismus der zwanziger Jahre folgte – trotz der Kriegsallianz – eine vorsichtige Distanzierungspolitik, die bis Mitte der fünfziger Jahre anhielt. Der engen Anbindung unter Präsident Kubitschek setzten seine Nachfolger einen offenen Konfrontationskurs entgegen. In der Zeit der Militärregierungen bestand anfänglich eine „automatische Allianz“, die allmählich abgelöst wurde von einem „verantwortlichen Pragmatismus“ mit der Betonung einer „unabhängigen“ Außenpolitik. In diesem Zusammenhang

5) Vgl. Vizentini 1999; Sato 2000

kam es auch zum Abschluss des deutsch-brasilianischen Nuklearvertrags (1975)⁶⁾ und der Kündigung des Militärabkommen mit den USA (1977) sowie zum Aufbau einer eigenen Rüstungsindustrie. Die Distanz zu Washington erlebte einen weiteren Höhepunkt während des Falkland-Krieges (1982), bei dem Brasilien indirekt Argentinien unterstützte und den Aufbau einer SATO (South Atlantic Treaty Organisation) ablehnte. Enttäuscht war man darüber, dass die USA ihre Verpflichtungen gegenüber einem NATO-Partner über diejenigen im Rahmen des regionalen Beistandspaktes TIAR gestellt hatten.

Gleichzeitig hatte Brasilien in anderen Bereichen seiner Außenbeziehungen eine große Dynamik entwickelt; z.B. im Hinblick auf eine Öffnung gegenüber Afrika und eine aktiveren Teilnahme in internationalen Organisationen und Dritte-Welt-Foren.

Infolge interner und externer Entwicklungen ebbte diese Dynamik allerdings während der achtziger Jahre ab. Unter Präsident Collor de Mello kam es zu einer Aktualisierung der internationalen Agenda des Landes. Es wurden neue Themen aufgegriffen, das Verhältnis zu den USA sollte entkrampt und das Dritte-Welt-Image sollte abgestreift werden.⁷⁾ Das führte zu verschiedenen konkreten Aktionen wie der Förderung und Ausrichtung der ECO 92, der Unterzeichnung des Mercosur-Vertrages und nicht zuletzt zu einigen neuen Initiativen hinsichtlich der Sicherheitspolitik, wo man nun flexiblere Haltungen gegenüber den Vertragswerken über die Nichtverbreitung von Kernwaffen (*Non-Proliferation*) einnahm⁸⁾ und damit nicht zuletzt auch den USA entgegenkam.

Diese Initiativen büßten durch die interne politische Krise, die Absetzung Collors und die Geschehnisse während der Präsidentschaft von Itamar Franco zwar an Dynamik ein und der Apparat des Außenministeriums versuchte schon, einige frühere Positionen wiederaufleben zu lassen.⁹⁾ Da die politische Führung des Landes durch die Krise geschwächt war, an Glaubwürdigkeit eingebüßt hatte und kaum internationale Erfahrungen besaß, versuchte das *Itamaraty*, das Außenministerium, vor allem im Verhältnis zu den USA wieder die Initiative zu übernehmen. Dabei wurden allerdings zwei unterschiedliche Positionen vertreten: die einen sahen, ähnlich wie die Regierung Menem in Argentinien, in der Annähe-

6) Vgl. Zum deutsch-brasilianischen Verhältniss vgl. Lohbauer 2000.

7) Vg. Hirst/Pinheiro 1995

8) Beispielsweise wurde der Vertrag über die Einrichtung der Agência Brasileño-Argentina de Contabilidade y Control de Materiais Nucleares unterzeichnet, ebenso der Acuerdo Nuclear Cuartopartido de Salvaguardias mit der AIEA; zudem wurde eine Revision des Vertrags von Tlatelolco vorgeschlagen.

9) So entsandte Brasilien beispielsweise keine Truppen zum Golfkrieg nach Kuwait, (nachdem das Land jahrelang Saddam Hussein mit Waffen beliefert hatte).

10) Vgl. zu dieser Diskussion
Bernal Meza 2000, S. 337 ff.

rung an die Weltmacht einen Weg, die eigene internationale Glaubwürdigkeit zu stärken; die anderen sahen in einer größeren Autonomie und Distanz zu Washington die Möglichkeit, Brasilien als „Mittelmacht“ im internationalen Rahmen zu etablieren¹⁰⁾. Dass solche unterschiedlichen Positionen vertreten wurden, war ein bemerkenswerter Bruch mit der traditionellen konsens- und kontinuitätsorientierten Position des *Itamaraty*, das stets eine sehr wichtige Rolle bei der Formulierung und Umsetzung der brasilianischen Außenpolitik spielt.

Wie in anderen Bereichen, ergriff Präsident Itamar Franco auch in der Außenpolitik keine dramatischen Initiativen, sondern setzte die Agenda seines Vorgängers mit zurückgenommenem Profil fort. Brasilien ratifizierte den Vertrag von Tlatelolco und vereinbarte neue vertrauensbildende Maßnahmen mit Argentinien. Das Verhältnis zu den USA wurde auf *low profile* gehalten und man suchte Konflikte zu vermeiden. Daneben wurde allerdings allmählich eine neue Dimension der brasilianischen Außenpolitik erkennbar: die Idee, Brasilien als kontinentales Land und *global trader* zu etablieren, womit es eine ähnliche Position wie andere „Mittelmächte“, etwa China oder Indien, einnehmen würde.

Diese Idee wurde vor allem in zwei Bereichen verfolgt: im Rahmen der Vereinten Nationen, wo sich Brasilien nun sehr stark engagierte, sich nach dem Golfkrieg – an dem es nicht teilgenommen hatte – regelmäßig an Friedensmissionen beteiligte und seine Kandidatur für einen ständigen Sitz im Weltsicherheitsrat anmeldete; daneben in Südamerika, wo man einerseits als Alternative zur ALCA ab 1994 die Schaffung einer Südamerikanischen Freihandelszone und andererseits die Durchführung von Integrations- und Infrastrukturprojekten mit den Nachbarstaaten propagierte. Es ist bemerkenswert, dass diese beiden Themen der Agenda zu Beginn der neunziger Jahre auch im Mittelpunkt der Diskussion während des Präsidentengipfels von Brasilia Ende August 2000 gestanden haben.

Deuteten diese Positionen bereits eine gewisse Distanz zu den USA an, so gab es in anderen Fragen offene Meinungsverschiedenheiten, z.B. hinsichtlich der Behandlung von Patenten und geistigen Eigentumsrechten, des Umweltschutzes, der Menschen-

rechte oder auch der Rolle der Militärs in Fragen der Sicherheitspolitik. In Afrika wurden neue Initiativen ergriffen¹¹⁾, (Annäherung an Südafrika, Kooperation der portugiesischsprachigen Länder, Vorschlag zur Schaffung einer Kooperationszone im Südatlantik), es kam zu einer Annäherung an Russland, und auch andere Initiativen zeigten, dass Brasilien „globale“ Interessen verfolgte.

Von Präsident Cardoso, der ja zuvor auch das Außenministerium geleitet hatte, wurde diese Politik im Grundsatz weitergeführt, wobei er nun ganz eindeutig eine Annäherung an die USA einleitete, zu der Franco nicht bereit oder in der Lage war. Im Gegensatz zu seinem Vorgänger kann man von Cardoso auch behaupten, dass er selbst angesichts seiner intellektuellen und internationalen Erfahrungen entscheidend an der Formulierung und Umsetzung der Außenpolitik seiner Regierung beteiligt ist.

Auch wenn es noch keine ausführliche Analyse der Außenpolitik von Präsident Cardoso gibt, lässt sich wohl behaupten, dass er das Konzept von Brasilien als „Mittelmacht“ vertritt, die auch eine „vermittelnde“ Rolle spielt. In diesem Sinne verfolgt er einerseits auf der regionalen Ebene eine Führungsrolle des Landes, die er z.B. mit seiner Initiative zur Einladung der Präsidenten Südamerikas nach Brasilia im August/September 2000 unterstrich. Andererseits strebt er, wie er im Oktober 2000 in Berlin einmal mehr wiederholte, für Brasilien einen ständigen Sitz im Weltsicherheitsrat an, was u.a. damit begründet wird, dass Brasilien hierdurch zu einer gleichgewichtigeren Repräsentation zwischen Norden und Süden beitragen könne.

Als Mittelmacht verlangt Brasilien zwar von den USA eine gleiche Behandlung wie sie Japan oder Frankreich zuteil wird. Das schließt dann auch gelegentliche Friktionen oder Meinungsverschiedenheiten nicht aus, die besonders im Bereich der Handelspolitik auftreten, aber auch den Bereich der Außenpolitik und den der Sicherheitspolitik, den sensibelsten Bereich der brasilianischen Außenbeziehungen, berühren.¹²⁾

So hat sich Brasilien bisher beharrlich geweigert, die Vorstellungen der USA im Hinblick auf nichtmilitärische Sicherheitsprobleme in Lateinamerika zu übernehmen. In diesem Kontext hat es auch, im

11) Pimentel 2000

12) Genaugenommen ist das nicht ungewöhnlich: cada vez que en el sistema inter-estatal moderno hubo una potencia hegemónica y una potencia media emergente ocupando un mismo ens-cenario regional, surgieron problemas en sus relaciones bilaterales“. Bernal Meza 2000, p. 341.

Gegensatz zu Argentinien, bisher stets eine Ausweitung der Interventionsmöglichkeiten der OAS abgelehnt. Im Mai 2000 ist eine Verurteilung des peruanischen Präsidenten Fujimori wegen Wahlbetrugs durch die OAS, wie es die USA unterstützten, am brasilianischen Veto gescheitert. Das Land unterhält weiterhin enge Beziehungen zu Venezuela, dessen Präsident Chavez Washington einiges Kopfzerbrechen bereitet. Vor allem aber beharrt Brasilien auf einer eigenständigen Haltung gegenüber Kolumbien und dem Plan Colombia.

■ Zur Entwicklung der brasilianischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik

Brasilien war schon recht bald nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges in das bipolare System des Kalten Krieges eingebunden worden. Bereits 1947 schloss sich das Land, mit der Unterzeichnung des Interamerikanischen Beistandspaktes (Tratado Interamericano de Assistência Recíproca, TIAR¹³⁾), dem wesentlichen Bündnis an¹⁴⁾. Diese Bündnisposition wurde im Laufe der Jahre noch dadurch bestärkt, dass die Streitkräfte, vor allem nach ihrer Machtübernahme 1964, mit neuem Nachdruck die Erhaltung der Sicherheit in der westlichen Hemisphäre betonten. In diesem Zusammenhang entstand, unter entscheidendem Einfluss der Escola Superior de Guerra (ESG), ein neues geopolitisches Denken, das von ausländischen Konzepten beeinflusst war. Nachdem ab 1967 die Hardliner in der Regierung und bei den Militärs den Ton angaben, wurde eine Art Großmachtprojekt mit dem Ideal einer *Brasil Potencia* verfolgt, innerhalb dessen die Militärs eine herausragende Rolle zu spielen hätten, vor allem im Kampf gegen den Kommunismus. Ihre ideologische Unterfütterung fanden diese Vorstellungen in der Ideologie der „Nationalen Sicherheit“, die lange die Einstellungen und das Selbstverständnis der Militärs prägten.

Nach dem Ende der Militärregierung und dem Ende des Kalten Krieges wurden diese Vorstellungen obsolet. Allerdings dauerte es bis 1996, ehe in einem wichtigen Regierungsdokument erstmals eine Neudefinition zur brasilianischen Sicherheitspolitik und

13) Tratado Interamericano de
Assistência Recíproca

14) Vgl. Cervo/Bueno 1992,
Kap. 11

zur Rolle der Streitkräfte entworfen und publiziert wurde.

Bis 1989 war das sogenannte *Conceito Estratégico Nacional* (CEN) in Kraft, das 1969 als Grundlagen-dokument der Verteidigungspolitik entwickelt, aber niemals veröffentlicht worden war. Aus allem, was von diesem Dokument bekannt wurde, lässt sich feststellen, dass der Kampf gegen den Kommunismus ein zentrales Anliegen war. Zudem nahm offensichtlich die Verteidigungsbereitschaft gegen eine mögliche Aggression aus Argentinien noch einen gewissen Raum ein. Angesichts der neuen Realitäten von 1990 und der Annäherung an Argentinien im Rahmen des entstehenden Mercosur hatte das CEN jeglichen Sinn verloren.

Das erste Dokument aus der Zeit nach dem Militärregime, das sich über die nationale Sicherheitspolitik und die Rolle der Streitkräfte auslässt, ist die Verfassung von 1988. Hier heißt es in Artikel 4:

„Die Föderative Republik Brasilien verhält sich in ihren internationalen Beziehungen gemäß der folgenden Prinzipien. I: nationale Unabhängigkeit; II: Vorherrschaft der Menschenrechte; III: Selbstbestimmung der Völker; IV: Nicht-Intervention; V: Gleichheit zwischen den Staaten; VI: Verteidigung des Friedens; VII: Friedliche Lösung von Konflikten; VIII: Zurückweisung von Terrorismus und Rassismus; IX: Zusammenarbeit zwischen den Völkern zugunsten des Fortschritts für die Menschheit; Gewährung von politischem Asyl.“

Auch wenn diese Prinzipien sehr allgemein gehalten sind, lassen sie doch die Absicht erkennen, den auf Ausgleich und Zusammenarbeit bedachten Charakter der internationalen Beziehungen Brasiliens zu unterstreichen. Das entspricht der friedfertigen Tradition des Landes.

Hinsichtlich der Streitkräfte heißt es in der Verfassung (Art. 142):

„Die Streitkräfte, gebildet aus der Marine, dem Heer und der Luftwaffe, sind dauerhafte und ordentliche nationale Institutionen, organisiert auf der Basis von Hierarchie und Disziplin, unter der obersten Autorität des Präsidenten der Republik, und widmen sich der Verteidigung des Vaterlandes, der Garantie der verfassungsmäßigen Gewalten und, auf

Initiative einer jeden von diesen, dem Gesetz und der Ordnung.“

Das ist die einzige rechtliche Grundlage für die Streitkräfte. Neben der Verfassung gibt es kein anderes Gesetz, das die Funktion der Streitkräfte reglementieren oder erläutern würde. Der Satz in der Verfassung enthält insofern eine pikante Note, als die Streitkräfte zwar einerseits dem Staatspräsidenten als ihrem Oberbefehlshaber unterstellt werden, andererseits aber „auf Initiative einer jeden“ der drei Gewalten zur Erhaltung von Gesetz und Ordnung eingreifen könnten. Auf welche Weise und welcher Vertreter der Teilgewalten die Streitkräfte aufrufen könnte, bleibt unbestimmt. Den Streitkräften selbst gibt dies theoretisch eine nicht zu unterschätzende Interventionsmöglichkeit.

Die kurzen Hinweise aus der Verfassung sind etwas ausführlicher erläutert worden in einzelnen Dokumenten aus dem Umfeld der ESG, darunter insbesondere das Papier über „*Política Militar Brasileira*“ (PMB) von 1990.¹⁵⁾ Doch erst im November 1996 stellte Präsident Cardoso mit dem *Documento de Defesa Nacional* ein neues sicherheits- und verteidigungspolitisches Konzept des Landes vor.¹⁶⁾ Er ist damit der erste zivile Präsident, der das Thema der Sicherheits- und Verteidigungspolitik und auch die Rolle der Streitkräfte seit Beginn seiner ersten Amtszeit ausdrücklich thematisierte. Seine Vorgänger Sarney, Collor und Franco hatten diesen Themenkomplex in öffentlichen Reden und selbst in ihren jährlichen Berichten vor dem Parlament kaum oder gar nicht erwähnt. Cardoso dagegen hat schon in seiner Antrittsrede als Staatspräsident die Modernisierung der Streitkräfte und die Sicherheitspolitik als wichtige Politikfelder benannt.¹⁷⁾

Das *Documento de Defesa Nacional* ist eine Art Rahmenprogramm für die Erläuterung und Planung der brasilianischen Verteidigungspolitik. Lateinamerika wird hier zwar als die entmilitarisiertesten Region der Welt angesehen, in der sich angesichts der Demokratisierung die Konflikte zu verringern scheinen, und der friedfertige Charakter der brasilianischen Außenbeziehungen wird unterstrichen. Dennoch sieht man auch spezifische Aufgaben für eine nationale Sicherheitspolitik, etwa aufgrund der Aktivitäten bewaffneter Gruppen in den Nachbarländern

15) Vgl. dazu de Sena Ayres Jr./Esteves Duarte 1999, S. 7 ff.

16) Vgl. Das Dokument war seit 1994 vorbereitet worden.

17) Die Gründung eines Verteidigungsministeriums hat er explizit noch nicht angesprochen. Doch lag dieses Projekt seit der Präsidentschaft von Collor de Mello in der Luft.

und in dem organisierten Verbrechen. Als wichtigste Aufgaben für die brasilianische Sicherheitspolitik gelten die Verteidigung der Grenzen, die eindeutig bestimmt und international anerkannt sind, ein enges Verhältnis mit den Nachbarstaaten und der internationalen Gemeinschaft, die Ablehnung von Eroberungskriegen, die Suche nach friedlichen Konfliktlösungen und die Anwendung von Gewalt nur zum Zweck der Selbstverteidigung. In 20 *diretrizes* werden einzelne Aufgabenbereiche der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik besonders hervorgehoben. Bemerkenswert dabei ist die hohe Priorität, „das brasilianische Amazonasgebiet zu schützen, mit Unterstützung der gesamten Bevölkerung und mit Würdigung der Präsenz des Militärs“. Der besondere Auftrag, den die Streitkräfte bereits seit der Zeit der Militärregierung für die Amazonasregion empfan- den, wurde hiermit bekräftigt. Erwähnt sei auch, dass in diesen *diretrizes* neben Lateinamerika nur noch die Antarktis als weitere Region erwähnt ist.

An der Erarbeitung dieses Programms haben die Militärs entscheidend mitgewirkt. Neben dem Außenministerium und dem Präsidialamt besitzen sie nach wie vor einen großen Einfluss auf die Formulierung der Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Das hängt auch damit zusammen, dass sich andere Instanzen des Landes traditionellerweise kaum mit sicherheits- oder verteidigungspolitischen Fragen beschäftigen. In beiden Kammern des Parlaments gibt es im Grunde genommen keine ernsthafte außenpolitische Debatte und nur wenig außen- und noch weniger verteidigungspolitischen Sachverstand. Zudem ist seine Kontrollfunktion in verteidigungs- politischen Fragen erheblich eingeschränkt. Selbst die aktuelle problematische Entwicklung in Kolum- bien mit ihren unübersehbaren und unbestreitbaren Auswirkungen auf das Sicherheitsempfinden in Bra- silien war bisher noch nicht Anlass für eine größere parlamentarische Diskussion. Das *Itamaraty*, das Verteidigungsministerium und der Nationale Sicher- heitsrat verhandeln die Dinge unter sich und erhalten in der Regel relativ schnell und informell auch Unterstützung von den Führern der Parlamentsfrak- tionen, selbst aus dem Kreis der Opposition. In der Öffentlichkeit, den Medien oder auch im wissen- schaftlichen Bereich spielen Fragen der äußeren

- 18) Vgl. Almeida 1999
- 19) Vgl. z.B. Proença/Diniz/
Raza 1999
- 20) z.B. ein Projekt des Centro de Estudos das Américas der Universidade Cândido Mendes in Rio de Janeiro, das mit Unterstützung der Konrad-Adenauer-Stiftung begonnen wurde.
<http://www.candidomen-des.br/ceas>
- 21) Mensagem ao Congresso Nacional 2000, Cap. VIII – Defesa Nacional.
<http://www.planalto.gov.br/secom/colecao/00mens8.htm>

Sicherheit noch keine sehr wichtige Rolle.¹⁸⁾ Die wissenschaftliche Produktion über die Streitkräfte und auch über strategische Fragen ist insgesamt noch recht gering. Allerdings ist zu konstatieren, dass in günstigeren Zeiten eine wachsende Zahl von Publikationen zu sicherheitspolitischen Themen erschien.¹⁹⁾ Zudem gibt es neue Initiativen, um Sicherheitspolitik mit mehr Konsistenz zu behandeln.²⁰⁾

Auch wenn die in dem *Documento de Defesa Nacional* aufgezählten Themen weiterhin gelten, gewinnt doch ein Thema in den letzten Jahren besonderes Gewicht: die Bedrohung der eigenen und regionalen Sicherheit durch Drogenmafia und organisiertes Verbrechen. In seinem Rechenschaftsbericht vom März dieses Jahres führte Präsident Cardoso aus: „Trotz friedlichen Zusammenlebens in der internationalen Gemeinschaft ist das Land nicht vollkommen frei von Risiken und kann aufgrund von Bedrohungen seines Gebietes oder seiner vitalen Interessen veranlasst sein, in extern entstandene Konflikte einzbezogen zu werden. Im regionalen Raum bestehen Zonen der Instabilität, die brasilianischen Interessen widersprechen können. Die Aktion von bewaffneten Banden und Guerilla-Gruppen, die in Nachbarländern agieren, im Innern der brasilianischen Amazonasregion, und das internationale organisierte Verbrechen sind einige Punkte, die uns Sorge bereiten.“²¹⁾

Von besonderer Bedeutung ist in diesem Zusammenhang das Thema Kolumbien.

■ Die Streitkräfte

Dass die brasilianischen Streitkräfte einen großen Einfluss auf die Formulierung der Sicherheits- und Verteidigungspolitik haben, ergibt sich zunächst einmal aus ihrem professionellen Auftrag. Sie sind die Instanz, die sich am intensivsten mit sicherheitspolitischen Fragen beschäftigen. Allerdings haben sie auch die Termini des Übergangs zur Demokratie weitgehend selbst bestimmt und sich nur allmählich der zivilen Kontrolle unterworfen. Dadurch reservierten sie sich noch lange Jahre einen Einfluss auf die Innen- und Verteidigungspolitik und auch insbesondere auf die Amazonasregion, der über den üblichen Rahmen hinausging.

Zwar hatte Präsident Collor de Mello eine striktere Kontrolle über die Streitkräfte und eine Reform

ihrer Struktur versucht, doch war er nicht in der Lage dies umzusetzen. Unter Präsident Itamar Franco konnten sie ihren Einfluss auf die Verteidigungspolitik bewahren. Erst unter Präsident Cardoso kam es zu neuen Initiativen, die die Autonomie und den Führungsanspruch der zivilen Regierung gegenüber den Militärs unterstrichen. Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang einerseits das Gesetz zur Entschädigung der Familien von Personen, die während der Jahre der Militärregierung verschwunden sind. Dieses Thema war für die Streitkräfte seit der Verabschiedung eines Amnestiegesetzes 1979 ein Tabu.

Andererseits wurde 1998 erstmals ein Verteidigungsministerium geschaffen, dem zudem ein Zivilist an die Spitze gestellt wurde. Bis dahin hatten die jeweiligen Teilstreitkräfte eigene Minister, die auch jeweils an den – allerdings seltenen – Kabinettsbesprechungen teilnahmen. Die Einrichtung des Verteidigungsministeriums war offensichtlich mit schwierigen Verhandlungen verbunden, in deren Verlauf sich die Militärs u.a. deutliche Gehaltszuwächse sichern konnten.

Insgesamt ist der Einfluss der Militärs in den letzten Jahren kontinuierlich und auch deutlich zurückgegangen. Sie genießen laut Umfragen zwar ein hohes Ansehen. Doch sind sie heute keine sonderlich privilegierte Gruppe mehr, sondern eine unter mehreren, die untereinander im Wettbewerb um Einflussnahme auf den brasilianischen Staat stehen. Es finden sich immer weniger Militärs in zivilen Funktionen.

Die wesentliche Koordination zwischen der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik wird heute in der Secretaria de Assuntos Estratégicos geleistet, die im Präsidialamt angesiedelt ist und dem Präsidenten direkt zuarbeitet. Doch der Einfluss der Streitkräfte auf die Sicherheits- und Verteidigungspolitik ist nach wie vor groß. Dabei ist der Nationalismus weiterhin eine wichtige Quelle der Kohäsion innerhalb der Streitkräfte. Er wird gespeist aus geostategischen Vorstellungen und auch der Sorge und Ablehnung einer größeren Präsenz der USA in Südamerika. Diese Sorge hat noch zugenommen mit dem verstärkten Engagement der USA beim Kampf gegen die Rauschgiftmafia und die Errichtung von Kontrolleinrichtungen in den Nachbarländern Brasiliens.

Die brasilianischen Streitkräfte aber lehnten es bisher noch stets ab, polizeiliche Aufgaben, insbesondere im Bereich der Drogenpolitik und Bekämpfung der Drogenmafia zu übernehmen, wie es von den USA gewünscht wird. In einem relativ neuen Papier aus der ESG heißt es dazu: „Wir können nicht zulassen, dass unsere Streitkräfte verwandelt werden in Volksmilizen, Küstenschutz und Luftwaffe ohne Macht und dabei die Interessen der Ersten Welt bedienen.“²²⁾

22) Júnior 2000, S. 1

23) Vgl. Folha de São Paulo vom 8. 10. 2000

Allerdings übernehmen die Militärs immer wieder Aufgaben im nichtmilitärischen Bereich, besonders in Form von sozialen Hilfseinsätzen bei der Verteilung von Lebensmitteln, im Straßenbau, im Gesundheits- und Bildungswesen und beim Umweltschutz. In der Amazonasregion verfügen sie über einen breiten zivilen Verantwortungsbereich. Und im Oktober 2000 mussten sie sogar einspringen beim Schutz der *fazenda* der Söhne von Präsident Cardoso, die von einer Besetzung durch die Landlosenbewegung bedroht war; Gouverneur Itamar Franco hatte sich aufgrund seiner Intimfeindschaft zum Präsidenten geweigert, die Polizei seines Bundeslandes für diese Aufgabe abzustellen.

■ Aktuelle Themen und Herausforderungen für die brasilianische Sicherheitspolitik

Kolumbien und der Plan Colombia

Die Vorgänge und Entwicklungen in Kolumbien werden in Brasilien mit großer Aufmerksamkeit und Besorgnis verfolgt. Wie auch in den meisten anderen Ländern Lateinamerikas stößt der Plan Colombia, vor allem in seinem militärischen Teil, auf große Skepsis bis hin zu offener Ablehnung. Man fürchtet, von einer möglichen Eskalierung des Konfliktes innerhalb Kolumbiens gleich mehrfach betroffen zu werden.

Für den Plan Colombia hatte Pásident Pastrana bei seinen Kollegen während des Treffens in Brasilia keine explizite Unterstützung unterhalten. Es drängt sich der Eindruck auf, dass seither die Stimmung in Brasilien eher noch ablehnender geworden ist. Präsident Pastrana hat in der brasilianischen Öffentlichkeit, z.B. in Form eines längeren Zeitungsartikels²³⁾,

um Verständnis und Unterstützung für die Probleme seines Landes, seine Politik und auch den Plan Colombia geworben. Doch im Kontext der „Verteidigungsministerkonferenz Amerikas“, die vom 17. bis 19. Oktober 2000 in Manaus stattfand, hat die brasilianische Regierung ihre kritische Einschätzung dieses Planes und damit auch der US-Haltung deutlich gemacht. Kein geringerer als General Alberto Meneses Cardos, Chefminister des Sicherheitskabinetts im Präsidialamt, hat auf eher ungewöhnliche Weise, in einem längeren Zeitungsartikel, am Vorabend der Konferenz die brasilianische Position erläutert.²⁴⁾

Brasilien, so führte er aus, lehne ebenso wie die anderen Nachbarn Kolumbiens den Plan Colombia nicht als ganzes ab, sondern vor allem die Folgen der für Januar 2001 erwarteten Militäroffensive gegen die Drogenmafia, des sogenannten *Kriegs des Südens*. Befürchtet wird zunächst eine Verlagerung des Drogenanbaus, wenn er aus den bisherigen Anbaugebieten vertrieben wird. Für Cardoso steht fest, dass es Drogenanbau geben wird, solange es eine Nachfrage nach Drogen gibt. Damit greift er eine Kritik auf, die viele Drogenanbauländer seit Jahren an den USA üben. Zwar fürchte Brasilien nicht so sehr den Anbau, weil in der Amazonasregion dafür die klimatischen und topographischen Verhältnisse nicht günstig sind. Allerdings könnten Drogenlabors auf brasilianischem Territorium eingerichtet werden und Geldwäsche sowie die illegale Produktion und der Vertrieb von Chemikalien könnten zunehmen. Damit ist zugleich eine zweite Befürchtung verbunden: die Umweltverschmutzung sowohl durch eventuelle Anwendung von Pestiziden oder den Einsatz von Pilzen bei der Vernichtung von Pflanzen, was über die Flüsse auch nach Brasilien getragen werden könnte, als auch durch die Chemikalien eventueller Drogenlabors. Cardoso schrieb auch: „Die in der Region verfügbaren militärischen Mittel sind ausreichend, um den vorhersehbaren Problemen zu begegnen.“ Doch jeder weiß, dass es für das brasilianische Militär schier unmöglich ist, die 1644 km lange Grenze wirksam zu überwachen.²⁵⁾ Eine weitere Sorge schließlich bezeichnet Cardoso als „politisches Unwohlsein“ aufgrund der zunehmenden militärischen Präsenz der USA in der Region, und er verzichtet nicht auf den Hinweis, dass die Presse in den

24) „‘Plan Colombia’ e o Brasil“, *O Estado de São Paulo* vom 16. 10. 2000, auch zum Folgenden.

25) Vgl. z.B. den Artikel „O mundo para todos“ von Cristovão Buarque, in *Correio Brasiliense*, 1. 11. 2000

USA vor einer Vietnamisierung des Konfliktes warne. Zudem weist Cardoso darauf hin, dass der „Krieg des Südens“ politische Turbulenzen hervorrufen könne, welche die Integration in Lateinamerika, deren Vertiefung ja wenige Wochen zuvor in Brasilia wieder einmal mit neuen Projektideen ver einbart worden war, gefährden könne.

Die Auswirkungen des Plan Colombia werden von General Cardoso somit für Brasilien eher negativ gesehen. Andererseits hat Präsident Cardoso zwei Tage später davon gesprochen, Präsident Pastrana „verdient die entschlossene Hilfe (Brasiliens), die erweitert wird durch das Verständnis seiner Anstrengungen im Kampf gegen den Drogenhandel“, führte aber gleichzeitig aus, das Problem in Kolumbien „ist ein inländisches Problem“ und die brasilianische Regierung sei „an keinerlei Art der Intervention in Kolumbien“ interessiert.²⁶⁾

26) O Estado de São Paulo vom 18. 10. 2000

27) Vgl. IV Conferência Ministerial de Defesa das Américas, Declaração de Manaus (mimeo)

28) O Estado de São Paulo vom 19. 10. 2000

Auch wenn es in der brasilianischen Presse schon gelegentlich hieß, die USA erwarteten eine Unterstützung Brasiliens bei eventuellen militärischen Aktionen gegen die Rebellen in Form von logistischer und materieller Hilfe oder auch bei der Ausbildung der kolumbianischen Truppen, wird von Regierungsvertretern energisch bestritten, dass die USA versucht hätten, Druck in dieser Richtung auf die brasilianische Regierung auszuüben. Gegen den Willen der USA und Kolumbiens verhinderte Brasilien zusammen mit anderen Ländern, dass der Plan Colombia auf die Tagesordnung der Konferenz der Verteidigungsminister gesetzt und in der Abschlusserklärung erwähnt wurde.²⁷⁾ Der brasilianische Verteidigungsminister bestritt, dass die USA brasilianische Truppenhilfe erbeten hätten, wie es zuweilen in der Presse zu lesen stand, und er unterstrich in der Öffentlichkeit, dass die Sicherheit der Amazonasregion einzige und allein Sache Brasiliens sei. Der Vizeaußenminister der USA, James Bodmer, soll dagegen in Manaus gesagt haben: „Der Plan Colombia wird umgesetzt mit oder ohne internationale Solidarität.“²⁸⁾

Die brasilianische Regierung aber lehnt weiterhin jegliche Militärhilfe ab. Man bot den Nachbarländern an, von dem Überwachungssystem im Amazonas zu profitieren und man stellte die Entsendung einiger Landmaschinen nach Kolumbien in Aussicht.

Dass Brasilien nichts mit den Problemen in Kolumbien zu tun haben will, ist zwar verständlich. Doch die Auswirkungen des dortigen Konflikts sind noch nicht absehbar. Deshalb wird sich das Land wohl auf ein größeres Maß an Reaktionen einstellen müssen, als es bisher bereit war.

Amazonas

Ein anderer mit dem Kolumbien-Thema durchaus verbundener Bereich, der für die brasilianische Sicherheitspolitik und insbesondere für die Streitkräfte von großer Bedeutung ist, ist die Amazonasregion. Seit Beginn der Militärregierung betrachteten es die Streitkräfte als ihre Aufgabe, dieses Gebiet zu entwickeln und vor ausländischem Einfluss zu schützen. Nachdem ein unter Präsident Sarney eingeleitetes umfangreiches Siedlungs- und Infrastrukturprogramm (Calha Norte) nur langsam vorankam, wurde ein neues Programm unter der Bezeichnung „Sistema de Vigilância da Amazônia“ (SIVAM) begonnen, das in einem Gebiet von etwa fünf Millionen km² durch Satelliten, Flug- und Radarüberwachung die Rohstoffreserven erheben, die Biodiversität und auch die Ureinwohner schützen, Brandrodung verhindern, den Luft- und Funkverkehr kontrollieren sowie Drogenhändler und Schmuggler ermitteln soll. Dieses Programm ist Teil eines weiter gefassten Amazonasschutzprojekts unter dem Namen „Sistema de Proteção da Amazônia“ (SIPAM).

Für die Militärs ist der Schutz der Amazonasregion eines ihrer wichtigsten Projekte. Sie reagieren daher auch besonders empfindlich, wenn der Eindruck entsteht, ausländische Interessen, nicht zuletzt Umweltschutzorganisationen, versuchten, Einfluss auf dieses Gebiet zu nehmen oder zumindest den Brasilianern vorzuschreiben, wie sie mit dem Amazonasgebiet umgehen sollen.²⁹⁾ Besonders sensibel reagiert man auf Kritik aus den USA. Die Militärs, aber nicht nur sie, lehnen jede Kritik als Einmischung in die inneren Angelegenheiten Brasiliens vehement ab.

Nur als Beispiel für eine, wie es scheint, typische Haltung aus den Streitkräften, heraus, der auch deutlich den nationalistischen Zungenschlag erkennen lässt, der mit dem Amazonas-Thema verbunden ist, sei noch einmal aus einem von der ESG veröffent-

29) Vgl. auch Wöhlke 1999, S. 65 ff

lichen Text zitiert: „Verschiedene Gruppen von Anthropologen, Ethnologen, Ökologen und Indianervertretern, in Gemeinschaft mit den ‚Zentauren der Wall Street‘, die die NGOs vertreten, versuchen, die Leitidee der Fragmentierung der Staaten zu verbreiten. Diese Gruppen predigen auf zynische und rückhaltlose Weise, dass die gegenwärtigen Staaten nach rassischen und ethnischen Gesichtspunkten aufgeteilt werden sollen, so dass der Gehalt der nationalen Vielfalt durch fremde Mächte verwundet wird. [...] Brasilien muss der Welt zeigen, dass die Sicherheit seines Landes und seines Luftraumes im Amazonasgebiet perfekt vereinbar ist mit dem Schutz der Umwelt und der Indio unveräußerliche, maßgebliche Elemente unserer Nationalität. Kümmern wir uns um unsere Amazonasregion, bevor es zu spät ist.“³⁰⁾

30) Júnior 2000

31) Zu einer aktuellen Übersicht über die vergangenen und laufenden Friedensmissionen vgl. <http://www.un.org/Depts/DPKO/overview.html>

Nachdem das Amazonasschutzprogramm in den vergangenen Jahren von der Regierung eher stiefmütterlich behandelt wurde, sind im Jahr 2000 offensichtlich die Mittel dafür erhöht worden. Das ist Ausdruck für die wachsende Besorgnis über die Auswirkungen des Konfliktes in Kolumbien.

Beteiligung an internationalen Friedensmissionen

Im Hinblick auf die verschiedenen Dimensionen der brasiliianischen Streitkräfte nach dem Kalten Krieg ist die rege Teilnahme an internationalen Missionen der Vereinten Nationen hervorzuheben, neben der Zusammenarbeit im Rahmen der OAS und den Verpflichtungen im Rahmen der Beilegung des Konfliktes zwischen Ekuador und Peru. Ganz offensichtlich hat Brasilien über diese Teilnahme in internationalen Missionen versucht, sein Prestige zu erhöhen und auch eigene Interessen zu vertreten (etwa im Hinblick auf Afrika oder Osttimor).

Die UN-Friedensmissionen sind einer der wichtigsten Eckpfeiler des kollektiven Sicherheitssystems der Vereinten Nationen. Seit ihrer Gründung haben die Vereinten Nationen mehr als 50 solcher Friedensmissionen durchgeführt. Seit dem Ende der Bipolarität hat es eine deutliche Zunahme solcher Friedensmissionen gegeben.³¹⁾

Brasilien hat seit der ersten Friedensmission, die 1948 anlässlich des Bürgerkrieges in Griechenland

stattfand, an 14 solcher Operationen teilgenommen. Sechs Teilnahmen gab es von 1947 bis 1966; danach acht Teilnahmen ab 1991. Während der Zeit der Militärregierung war Brasilien an solchen Missionen nicht beteiligt. Das zeigt auch im Falle dieses Landes, dass solche Friedensmissionen zum Teil einen doppelten Charakter haben: einerseits die Mitwirkung an der Herstellung von Frieden in einer Konfliktregion und andererseits die Erhöhung des außenpolitischen Profils der teilnehmenden Staaten.³²⁾ Für die Integration Brasilien und seiner Streitkräfte in die internationale Gemeinschaft nach der Zeit des Militärregimes darf diese Teilnahme an Friedensmissionen daher nicht unterschätzt werden. Ein in den letzten Jahren gestiegenes Interesse Brasiliens an einem solchen Engagement ist unverkennbar. Damit wird der Anspruch unterstrichen, an Entscheidungen im Rahmen des internationalen Systems maßgeblich mitzuwirken.

Die für Brasilien wichtigste Mission war und ist übrigens die UNAVEM (United Nations Angola Verification Mission) zur Überwachung der Vereinbarungen zwischen Regierung und Rebellen in Angola. In der UNAVEM III stellte Brasilien unter 38 beteiligten Ländern das größte Kontingent.

Die Entscheidung zur Teilnahme an solchen Missionen übersteigt die Entscheidungsbefugnis der Streitkräfte. Notwendig ist eine enge Absprache zwischen verschiedenen Instanzen, wobei das *Itamaraty* der wichtigste Interlokutor gegenüber den Vereinten Nationen ist. Von Präsident Cardoso und seinem Stab wird die brasilianische Teilnahme an solchen Missionen stark gefördert. Im Kongress, der die Auslandseinsätze der Streitkräfte billigen muss, wird darüber nicht diskutiert. Vielmehr wird die Teilnahme an solchen Friedensmissionen im informellen Kreis abgestimmt.

Trotz des großen Engagements Brasiliens gibt es im Hinblick auf seine Teilnahme an solchen Friedensmissionen bislang keine nennenswerte Debatte oder gar ein ausgearbeitetes Politikkonzept. Maßgeblich für das Land ist, dass es ein politisches Abkommen zwischen den Konfliktparteien gibt und dass der UN-Sicherheitsrat das Mandat für den Einsatz von Friedenstruppen klar definiert.

32) Auch für andere Länder waren solche Friedensmissionen ein willkommener Anlass, sich wieder international zu präsentieren; z.B. Argentinien und Chile. Auch für die Bundesrepublik Deutschland hatte die Teilnahme an den Friedensmissionen in Kambodscha und Eritrea die Funktion, ihre Handlungsfähigkeit ausserhalb des NATO-Gebietes auszuloten und die politische Stimmung dafür in Deutschland vorzuarbeiten.

Die Streitkräfte selbst haben insofern einen professionellen Vorteil aus ihrer Teilnahme an solchen Aktivitäten, als sie die Möglichkeit zu gemeinsamen Operationen mit anderen Streitkräften unter „realen“ Bedingungen bieten.

Neben der Teilnahme an den UN-Friedensmissionen war Brasilien innerhalb der Region beteiligt an der OAS-Mission in der Dominikanischen Republik 1965 sowie seit Beginn der neunziger Jahre an der Überwachung der Minenräumung an den Grenzen zwischen Nicaragua und Costa Rica und später zwischen Honduras, Guatemala und El Salvador; hinzu kommt, dass Brasilien eine der vier Garantiemächte des Vertrags von Rio de Janeiro zur Beilegung des Grenzkonflikts zwischen Ecuador und Peru ist.

Andere relevante Themen

Im Vergleich mit Kolumbien und dem Schutz des Amazonas besitzen die übrigen Themen und Bereiche der äußeren Sicherheit eine geringere Bedeutung (abgesehen von dem Drogenhandel und dem organisierten Verbrechen). Die alte Rivalität mit Argentinien hat sich in eine beispielhafte Kooperation zwischen den Streitkräften beider Länder gewandelt.³³⁾ Das Nuklearprogramm, das nicht nur den Nachbarländern einiges Kopfzerbrechen bereitete, scheint nicht mehr weiterverfolgt zu werden. Die Rüstungsindustrie hat mit den Privatisierungen in der Industrie an Bedeutung verloren, nachdem schon während des zweiten Golfkrieges die eingeschränkte Wettbewerbsfähigkeit des vom Irak benutzten brasilianischen Materials sichtbar wurde. Im Südatlantik allerdings hat Brasilien seine geopolitischen Ansprüche gegen mögliche Aggressoren auf die Kontrolle und Sicherung seiner Küste und der wirtschaftlichen, besonders durch die Erdölförderung genutzten Meeressgebiete konzentriert.

■ Zusammenfassung

Lateinamerika steht heute vor neuen sicherheitspolitischen Herausforderungen, die ihre Ursache in den ungelösten wirtschaftlichen, sozialen und letztlich auch politischen Defiziten haben und sich insbesondere in den grenzübergreifenden Aktivitäten des organisierten Verbrechens ausdrücken. Armutsbedingte Migration und grenzübergreifende Aktivitä-

33) Vgl. Brigagão/Fourouge
1999

ten aufständischer Gruppen bilden zusätzliche Probleme. Die Situation in Kolumbien stellt eine aktuelle und komplizierte Herausforderung für die regionale Sicherheit dar.

Brasilien ist nach Umfang, Bevölkerung, Wirtschaftskraft und nicht zuletzt aufgrund des eigenen Anspruchs die wichtigste regionale Führungsmacht in Südamerika. Dieser Führungsanspruch kann aber nicht nur bedeuten, dass die anderen Staaten den brasilianischen Vorgaben Folge leisten (was sie manchmal gar nicht vermeiden können). Führung bedeutet auch Verantwortung. Insofern fällt Brasilien im Hinblick auf die Lösung der regionalen Sicherheitsprobleme eine besondere Verantwortung zu – besonders dann, wenn es die Aktionen der anderen Macht, die eine Führungsrolle in der Region behauptet, kritisiert und ablehnt. Das gilt zur Zeit insbesondere für den Umgang mit Kolumbien.

In den vergangenen Jahren hat Brasilien mehrfach bewiesen, dass es zur Übernahme von Verantwortung und eigenen Initiativen bereit ist. Die Reaktionen auf die Krisen in Paraguay oder Peru und auch die Haltung bezüglich des Grenzkrieges zwischen Ekuador und Peru sind noch in frischer Erinnerung. Im Falle Kolumbiens ist zur Zeit aber eher Ratlosigkeit zu sehen. Die öffentlichen Verlautbarungen, die zitiert wurden, mit der Kritik an dem Plan Colombia und den USA, erscheinen nicht sehr konstruktiv. Es ist aus der Tradition der brasilianischen Außenpolitik und dem eigenen Selbstverständnis verständlich, wenn die USA und die Militarisierung des Konflikts in Kolumbien kritisiert werden. Die Frage ist aber: welche Alternative bietet Brasilien als regionale Führungsmacht an?

Zur Zeit sind keine politischen Anstrengungen zugunsten des Zustandekommens einer lateinamerikanischen oder südamerikanischen Initiative oder Alternative zu erkennen, die Einfluss auf die Entwicklung in Kolumbien nehmen könnte. Erinnert sei hier an die Contadora-Initiative, die maßgeblich zum Frieden in Zentralamerika beitrug. Ähnliches ist zur Zeit zugunsten Kolumbiens nicht zu bemerken. Hier könnte Brasilien eine Führungsrolle übernehmen.

Eines der großen Probleme Lateinamerikas ist die Unfähigkeit, seine Interessen zu bündeln, um miteinander zu agieren und die gemeinsamen Interessen

gegenüber den USA und Kanada oder gegenüber anderen Regionen der Erde wie Europa und Asien zu vertreten. Brasilien könnte dabei eine wirkliche Führungsrolle übernehmen. Dazu ist es jedoch notwendig, bei den Nachbarn Vertrauen in diese Führungsrolle aufzubauen und den Verdacht zu zerstreuen, Brasilien gehe es vorwiegend um die eigenen Interessen. Die eigenen Interessen einer regionalen Führungsmacht enden nicht an den Landesgrenzen.

■ Bibliografie

Aires Jr., Dermeval de Sena / Érico de Esteves Duarte, *As Forças Armadas brasileiras e as tendências do fim do século XX*, Brasília 1999 (mimeo).

Almeida, Paulo Roberto de, „Relações Internacionais“, In *ANPOCS: O que ler na ciência social brasileira*. (vol III: ciência política), São Paulo/Brasília 1999.

Außenpolitik, Wirtschaft und Sicherheit im internationalen und lateinamerikanischen Kontext (1979-1988), Inst. für Iberoamerika-Kunde, Hamburg 1990.

Barrios, Harald, *Die Außenpolitik junger Demokratien in Südamerika. Argentinien, Brasilien, Chile und Uruguay*, Leske + Buderich, Opladen 1999.

Bernal Meza, Raúl, *Sistema mundial y Mercosur. Globalización, regionalismo y políticas exteriores comparadas*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires 2000.

Brigagão, Clovis / Marcelo Valle Fourouge, „Argentina y Brasil: Modelo regional de confianza mutua“, in: *Estudios Internacionales* 22 (1999) N° 125, S. 3-19.

Cardoso, Afonso José Sena, *O Brasil nas operações de paz das Nações Unidas*, IRB/FUNAG/CEE, Brasília 1998.

Cervo, Amado / Clodoaldo Bueno, *História da Política Exterior do Brasil*, Ática, São Paulo 1999.

Dupas, Gilberto / Vigevani, Tullio (orgs.), *O Brasil e as novas dimensões da segurança internacional*, Alfa Omega Ed., São Paulo 1999.

Flores, Mario Cesar, „Segurança internacional na América do Sul“, in: Paz V. Milet (ed), *Miradas a la agenda latinoamericana*, FLACSO, Santiago 1999.

Fontoura, Paulo Roberto Campos Tarrisse da, *O Brasil e as Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas*, FUNAC, Brasilia 1999.

Hirst, Monica / Pinheiro, Leticia, „A política externa do Brasil em dois tempos”, in: *Revista Brasileira de Política Internacional* 38 (1995) 1, S. 5-23.

Hirst, Monica, „Políticas de seguridad, democratización e integración regional en el cono sur”, in: Jorge Dominguez (ed.), *Seguridad internacional, paz y democracia en el Cono Sur*, FLACSO, Santiago 1999.

Júnior, Manuel Cambeses, *Os militares e a defesa da Amazônia*, ESG 2000.

Lohbauer, Christian, *Brasil – Alemanha (1964-1999). Fases de uma parceria*, KAS, São Paulo 2000.

Oliveira, Eliézer Rizzo de, „A política de Defesa Nacional do Brasil: Direção política sobre as Forças Armadas”, in: Rojas Aravena, Francisco (ed), *Cooperación y seguridad internacional en las Américas*, Nueva Sociedad, Caracas 1999.

Pimentel, José Vicente de Sá, „Relações entre o Brasil e a África subsahára”, in: *Revista Brasileira de Política Internacional* 43 (2000) 1, S. 5-23.

Proença Jr., Domício / Diniz, Eugenio, *Política de defesa no Brasil: uma Análise Crítica*, EdUnB, Brasília 1998.

Proença Jr., Domício / Diniz, Eugenio / Salvador Ghelfi Raza, *Guia de Estudos de Estratégia*, Jorge Zahar Ed., Rio de Janeiro 1999.

Programa Calha Norte, Ministério da Defesa (mimeo, Brasília 2000).

Rojas Aravena, Francisco, „Cooperación y seguridad internacional en las Américas. Nuevos Conceptos, nuevos riesgos, nuevas amenazas?”, in ders. (ed), *Cooperación y seguridad internacional en las Américas*, Nueva Sociedad, Caracas 1999.

Schirm, Stefan, *Brasilien: Regionalmacht zwischen Autonomie und Dependenz. Außenpolitik, Wirtschaft und Sicherheit im internationalen und lateinamerikanischen Kontext (1979-1988)*, Inst. für Ibero-amerika-Kunde, Hamburg 1990.

Schirm, Stefan, *Macht und Wandel: Die Beziehungen der USA zu Mexiko und Brasilien*, Opladen 1994

Terrisse da Fonseca, Paulo Roberto Campos, *O Brasil e as operações de manutenção da paz das Nações Unidas*, FUNAG, Brasília 1999.

Vizentini, Paulo Fagundes, *A política externa do regime militar brasileiro. Multilateralização, desen-*

volvimento e construção de uma poténcia média (1964-1985), UFRGS, Porto Alegre 1998.

Wöhlcke, Manfred, *Die Neuorientierung der brasilianischen Sicherheitspolitik*, SWP, Ebenhausen 1999.