

Mit der Wahl des Luis Inácio Lula da Silva zum neuen brasilianischen Präsidenten vor drei Jahren erfuhr auch die Außenpolitik des lateinamerikanischen Landes eine Neuorientierung: Als integraler Teil eines nationalen, auf die Entwicklung des Landes abgestimmten Projekts setzte sie sich eine ganze Reihe von Zielen. Die Frage einer Reform der UN-Charta und eines ständigen Sitzes im UN-Sicherheitsrat für Brasilien sollte ebenso forciert werden wie die der „Umstrukturierung“ des Mercosur, der Verbesserung der sensiblen Beziehungen zu Argentinien und der Herausbildung eines regionalen politischen Blocks unter Führung Brasília. Die Schaffung der Südamerikanischen Gemeinschaft der Nationen rückte auf die politische Agenda, die verbesserte Koordinierung der Verhandlungspositionen in der ALCA und die „strategische“, gegen die „unilateralistische Willkür“ gerichtete Annäherung etwa an China und Russland. Brasiliens neue Diplomatie ist nicht erfolglos. Dies zeigt die gewachsene Präsenz des Landes auf Weltforen wie Davos, dies zeigt aber auch die Anerkennung des von Brasília initiierten „Konsenses von Buenos Aires“ sowie der Initiativen gegen Hunger und Armut als neuem UN-Arbeitsprogramm. Im Land selbst erntet die Linie Lulas das Lob der Linken und Akademiker sowie die Kritik der Unternehmer und Medienvertreter. Doch sie ist in aller Munde. Und sie dürfte im kommenden Wahlkampf um die Präsidentschaft wohl eine zentrale Rolle spielen.

Paulo Roberto de Almeida

Die Außenpolitik der Lula-Regierung: Bilanz und Aussichten

■ Executive Summary

When, three and a half years ago, Luis Inácio Lula da Silva took over as the newly-elected president of Brazil, the Latin American country saw the beginning of a new era in which its foreign policy, more than before, aimed to be understood as an integral part of a national project and an important lever in the country's development process. However, this was no more than an intention at first. A down-to-earth look at the record in 2006 must be confined to palpable results.

The record includes a number of important issues with regard to which Lula and his team have committed themselves to a clear line of approach: the UN Security Council, alliances with strategic partners, the situation in the Mercosur, relations with Argentina, Brazil's leading role in South America, the WTO, multilateral and regional negotiations, relations with China and Russia, and Brazil's political weight in the world.

What seems to be of special importance to the foreign minister, Mr Amorim, who is considered an expert in multilateral affairs, is the question of the UN Security Council. Under his leadership, Brazilian diplomacy invested considerable sums in an ambitious lobbying programme in various parts of the world. What is important to Brazil now is the goal of reforming the UN Charter and winning a permanent seat on the UN Security Council. To succeed in the

latter, the country has launched a diversified and far-ranging initiative including, among other things, taking over the leadership of the UN troops securing political stability in Haiti.

With regard to establishing alliances with strategic partners, Lula's foreign policy is based on the conviction that countries like Brazil, Argentina, and China not only share certain values and objectives but also some social and economic features, which makes closer cooperation useful. However, attempts to implement this conviction in concrete politics have not met with any success worth mentioning so far.

Regarding the Mercosur and the improvement of the region's economic opportunities, the government's learning programme covers the 'restructurization', the institutional strengthening, and the enlargement of Mercosur. Once again, it has not yet been able to translate its good intentions into definite results in this case.

That relations with Argentina, whose cultivation has always required sensitiveness, deteriorated is partly due to the difficult economic situation of the neighbouring country led by Ernesto Kirchner and partly to the peculiar personality of the Argentinian president, who chose to stay away from several important regional and supra-regional meetings. What has further contributed to the tension is that Brazil itself found it difficult to accept a system of bilateral trade-protection measures that contravened both the spirit and the letter of the Mercosur agreement.

As to Brazil's leading role in the region and the development of a regional political block, Lula might have felt obliged to break a long-unchallenged taboo in the history of the relations between the country and its neighbours, and to involve Brazil more extensively in the funding of numerous integration projects. In this context, special importance was ascribed to creating a South American community of nations to guide the individual physical-integration projects. The country's new leadership policy, however, met with opposition and/or indifference, and not even the full and associated members of the Mercosur approved of the Alca, a key element in the coordination of negotiating positions, some having secured access to the US market through bilateral agreements, thus depriving Brazil of access opportunities.

The foundation of the G-20 group at the WTO Ministerial Conference in Cancún and their appearance at subsequent conferences of the Doha Round was praised as a political success in agricultural negotiations. However, its efficiency is limited due to the fact that Brazil's position on subsidies and industry protectionism might become no less defensive than that of China and India. In the negotiations between the Mercosur and the EU, the illusion initially prevailed that a limited agreement might be of advantage to Brazil and the Mercosur, ignoring the fact that the frequently-invoked 'new geography' of international trade has already become reality, as shown, for example, by the massive exports of goods from Asia to northern industrial countries.

China, Russia, and Brazil's political weight in the world are of special importance in Brazilian foreign policy. Even before Lula assumed office, China was termed an 'ally' and a 'strategic partner' who might even shift the global balance of power. In the case of Russia, Brazil similarly focussed on 'strategic' rapprochement to help reduce the areas open for 'unilateralist arbitrariness'. In the debate about an Iraq resolution within the UN Security Council, Brazil tried to establish closer contacts with France and Germany. To highlight its own weight in the region, Brazil organized a conference of Arab and South American states. By taking numerous trips to Africa, Lula tried to reinforce the Afro-Brazilian component of his country's diplomacy and to gain support for the Brazilian objective of obtaining a seat on the UN Security Council. Brasília's diplomatic activities seem to be successful: The country has developed into a dialogue partner for many authorities and forums throughout the world, such as the G-8 and the World Economic Forum in Davos. Moreover, it was noted that Brazil endeavoured to create an alternative to the 'Washington Consensus' by forming the 'Buenos Aires Consensus', i.e. to draft a document which focusses not only on economic and so-called neoliberal regulations but primarily on the consideration of social issues.

Mr Lula da Silva repeatedly said that Brazil will no longer ask anybody's permission to take up its place in the world. In fact, the country has always spoken out clearly in diverse multilateral initiatives in favour

of more democracy in international relations, one example being the initiative against hunger and poverty, now a UN working programme. It may be considered an extension of the national 'zero hunger programme' of the Lula government which, thanks to the mobilizing force of Brazilian diplomacy, is now on the international agenda, although it does not yet have the momentum of a large-scale world campaign. Another example is Brazil's search for alternative sources of funds in the form of a nationally applied voluntary tax on international flight tickets, for instance, from which a central office could be funded which would manage the purchase of Aids drugs in support of poorer countries. To be sure, some of the initiatives that have been launched are not without their problems; however, a new spirit of international solidarity is making its presence felt that has been inspiring Brazil's foreign policy since Lula's inauguration.

Needless to say, the new guidelines have also been criticized. In view of the absence of sustainable agreements about opening up access to new and/or expanding access to existing markets, business circles, for example, have called attention to the danger of economic isolation and the loss of regional trade areas. All in all, however, Lula da Silva shows himself pleased with the concept and the success of his policy. That this success results from his intensive travel diplomacy is shown by the fact that the number of foreign-policy trips abroad and visits by high-ranking personalities to Brasília itself has reached unknown heights.

Lula's policy is supported particularly by academic and leftist circles; it is criticized by entrepreneurs and the mass media. Yet it is an issue that concerns everybody. Even in domestic-policy debates, the country's foreign policy is present – stronger than ever before. And it may be assumed that it will play a major role in the course of the presidential election campaign that was opened in the middle of 2006.

■ Außenpolitik und Entwicklung

Dreieinhalb Jahre sind vergangen, seit die Regierung von Luis Inácio Lula da Silva am 1. Januar 2003 die Amtsgeschäfte übernahm und ihre Außenpolitik durchzusetzen begann. Wie sieht die Bilanz der inter-

■ Dreieinhalb Jahre sind vergangen, seit die Regierung von Luis Inácio Lula da Silva am 1. Januar 2003 die Amtsgeschäfte übernahm und ihre Außenpolitik durchzusetzen begann.

nationalen Politik sowohl hinsichtlich der Grundkonzeptionen und politischen Orientierungen als auch der tatsächlichen Ergebnisse aus? Als erstes ist zum Inhalt bzw. der Funktion, die scheinbar die Außenpolitik in der Regierung der Arbeiterpartei (PT) spielt, der Zusammenhang mit der Rolle der Außenpolitik für die Entwicklung Brasiliens zu bemerken. Vom PT und in breitem Maße von den Ideengebern und Gestaltern der gegenwärtigen Außenpolitik wird sie als Teil eines *nationalen Projekts* verstanden, in dessen Rahmen sie ein wichtiger Hebel im brasilianischen Entwicklungsprozess ist, der durch die souveräne Integration in die internationale Wirtschaft und die Änderung der *Kräfteverhältnisse* in der heutigen Welt gekennzeichnet sein soll. Dieser Gedanke kommt in zahlreichen Erklärungen des Präsidenten und seiner Diplomaten zum Ausdruck und fand sich in Konzepten wie der *Stärkung des Multilateralismus* – im Gegensatz zum Unilateralismus der hegemonischen Macht – oder einer *neuen Handelsgeographie in der Welt* wieder, was den Wunsch nach mehr Einigkeit unter den Entwicklungsländern zeigen soll, um unter besseren politischen Bedingungen eine Änderung der heute vorherrschenden ungleichen, nach den gegenwärtigen Regeln der Handelspolitik und des Marktzugangs funktionierenden Geschäftsmodelle zu verhandeln. Hierbei geht es insbesondere um Protektionismus und Subventionen in der Landwirtschaft.

■ Eine konkrete Bilanz der Außenpolitik der Lula-Regierung muss die Absichtserklärungen beiseite lassen und die wirklichen Ergebnisse der in den letzten dreieinhalb Jahren praktizierten Diplomatie einschätzen.

Eine konkrete Bilanz der Außenpolitik der Lula-Regierung muss jedoch die Absichtserklärungen beiseite lassen und die wirklichen Ergebnisse der in den letzten dreieinhalb Jahren praktizierten Diplomatie einschätzen. Zu diesem Zweck scheinen folgende Themen von Belang zu sein: UNO-Sicherheitsrat; Bündnisse mit strategischen Partnern; Lage im Mercosur; Beziehungen zu Argentinien; Führungsrolle Brasiliens in Südamerika und regionaler politischer Block; WTO und multilaterale und regionale Handelsverhandlungen; Beziehungen zu China und Russland sowie politisches Gewicht in der Welt.

■ UNO-Sicherheitsrat

Es ist ein Thema, das Außenminister Celso Amorim am Herzen liegt. Seit langem hat er sich mit multilateralen Angelegenheiten und Fragen der internatio-

nalen Sicherheit beschäftigt und fand die Sympathie und das Interesse des Präsidenten und zahlreicher Vertreter in Diplomatenkreisen, in den Streitkräften und in Unterstützerguppen innerhalb und außerhalb des PT. Es geht um eine offenkundig schwierige Angelegenheit, für die die brasilianische Diplomatie beträchtliche Mittel im Rahmen eines umfangreichen „Lobbyprogramms“ in ganz unterschiedlichen Ländern eingesetzt hat. Der Empfang, der Präsident Lula von den Gesprächspartnern des G-7-Gipfels und von der internationalen Presse als großer Führungspersönlichkeit von Weltgeltung zuteil wurde, festigte den Gedanken, dass ein ständiger Sitz selbst gegen den Widerstand mächtiger regionaler Nachbarn (vor allem Argentiniens und Mexikos) möglich wäre. Die Initiative entwickelte sich in verschiedenen Formaten und an mehreren Fronten und schloss auch den bilateralen Schuldenerlass für arme Länder und die Schaffung einer speziellen Gruppe, der G-4-Staaten, ein, die eine Reform der UNO-Charta und ihre Aufnahme als ständige Mitglieder in den Sicherheitsrat anstreben (Deutschland, Brasilien, Indien und Japan); sie wurde jedoch durch die Ablehnung einiger derzeitiger Sicherheitsratsmitglieder – insbesondere Chinas und der USA – und durch regionale Divergenzen, unter anderem durch die unrealistische Position der Afrikanischen Union, erschwert.

Größtenteils auf Grund dieser Bestrebungen übernahm Brasilien die Führung der UN-Truppen zur politischen Stabilisierung in Haiti, eine Aufgabe, die die begrenzten materiellen Mittel Brasiliens übersteigt, da sie über die Friedensmission hinaus Ziele des *nation-building* mit einschließt. Die Reform der UNO-Charta und die Aufnahme Brasiliens als ständiges Mitglied in den UN-Sicherheitsrat stehen weiterhin auf der Tagesordnung der brasilianischen Außenpolitik an vorderster Stelle, es scheinen sich jedoch keine Chancen abzuzeichnen, dass dies in nächster Zukunft zufrieden stellend auf den Weg gebracht werden kann.

■ Bündnisse mit strategischen Partnern (Argentinien, China, Indien, Südafrika)

Lulas Außenpolitik beruht auf dem Glauben, dass Länder wie Brasilien, Argentinien, China, Südafrika

■ Der Empfang, der Präsident Lula von den Gesprächspartnern des G-7-Gipfels und von der internationalen Presse als großer Führungspersönlichkeit von Weltgeltung zuteil wurde, festigte den Gedanken, dass ein ständiger Sitz selbst gegen den Widerstand mächtiger regionaler Nachbarn (vor allem Argentiniens und Mexikos) möglich wäre.

■ **Lulas Außenpolitik beruht auf dem Glauben, dass Länder wie Brasilien, Argentinien, China, Südafrika und Indien nicht nur gemeinsame Werte und Ziele im internationalen System teilen, sondern auch relativ ähnliche soziale und ökonomische Merkmale haben, weshalb eine verstärkte Zusammenarbeit gerechtfertigt ist.**

und Indien nicht nur gemeinsame Werte und Ziele im internationalen System teilen, sondern auch relativ ähnliche soziale und ökonomische Merkmale haben, weshalb eine verstärkte Zusammenarbeit gerechtfertigt ist. Die G-3-Gruppe sollte zum Beispiel die Kreativität und Initiativkraft der brasilianischen Außenpolitik unter Beweis stellen, Themen der multilateralen Agenda mit den beiden letztgenannten Partnern politisch koordinieren und die trilaterale Zusammenarbeit auf den verschiedensten gemeinsam interessierenden Gebieten stärken. Argentinien sollte mit der Stärkung des Mercosur der große Partner beim Aufbau eines südamerikanischen Kooperations- und Integrationssystems werden, das die Region festigen und den brasilianischen Interessen in einem integrierten Wirtschaftsraum dienen würde. China wiederum schien der Partner par excellence zu sein für die Neuformulierung der internationalen Wirtschaftsbeziehungen im Sinne der Bestätigung des Multilateralismus und der Einschränkung des US-Unilateralismus. In der Praxis konnten trotz einiger konkreter Ergebnisse bei der Erweiterung der Zusammenarbeit wenige tatsächliche Erfolge der auf der Grundlage unklarer Kriterien (wie politische oder wirtschaftliche Nähe) definierten Bündnisse vorge-wiesen werden.

Stärkung des Mercosur und Verbesserung der Wirtschaftschancen in der Region

„Umstrukturierung“, institutionelle Stärkung und Erweiterung des Mercosur gehörten erklärtermaßen zum diplomatischen „Menü“ der Lula-Regierung, die im Voraus angekündigt hatte, sich vorrangig der regionalen Integration widmen zu wollen. In der Tat wurde auf diesem Gebiet beträchtlich „investiert“, sogar dergestalt, dass zum Teil einige Restriktionen des bilateralen bzw. regionalen Freihandels hingenommen wurden, die das industriell weniger entwickelte Argentinien anstrebte und Brasilien weitgehend aufzwingen konnte. Trotzdem hat sich die Situation des Mercosur im Vergleich zur Lage während der Vorgängerregierung nicht verbessert, und einige als Erfolge dargestellte Errungenschaften – wie das Parlament oder der Ausgleichsfonds zum

Abbau von Asymmetrien – können in Wirklichkeit die Entwicklung des Blocks auf dem Wege der ökonomischen und kommerziellen Vereinigung (durch den Anreiz zur Suche nach Branchenvorteilen oder die Vereinheitlichung der Vorschriften auf Gebieten, die besser durch das Prinzip des offenen Wettbewerbs geregelt würden) noch mehr bremsen. Bei der „Erweiterung“ des Mercosur schien von Anfang an klar zu sein, dass Chile nicht die Absicht hatte (und wegen anderer Zollstrukturen auch nicht haben konnte), Vollmitglied im Block zu werden, aber trotzdem hat die Ankündigung seines Freihandelsabkommens mit den USA sichtbare Unzufriedenheit im Planalto-Palast hervorgerufen. Der eher politisch beschlossene denn strikt kommerziellen und gemeinsamen zollrechtlichen Erfordernissen gehorchende „Vollbeitritt“ Venezuelas wurde dank des beträchtlichen Energiepotentials als eine wichtige Stärkung der sub-regionalen Märkte dargestellt, es wird jedoch befürchtet, dass dafür auch eine politische Agenda Einzug hält.

■ **Beziehungen zu Argentinien**

Im schon immer sensiblen, jedoch im Rahmen der bilateralen Beziehungen Brasiliens außerordentlich wichtigen Verhältnis zu Argentinien gab es eine gewisse Verschlechterung trotz allen Engagements und des schon vor der Amtsübernahme der neuen politisch Verantwortlichen in Brasilien manifestierten guten Willens. Das ist zu einem großen Teil auf die schwierige wirtschaftliche Situation zurückzuführen, die das Land am Rio de la Plata in den ersten beiden Jahren der Regierung von Nestor Kirchner erlebt hat. Die aus Angst vor einer „Kontaminierung“ auf den Finanzmärkten und in den Risikobewertungsstellen im Kräfteressen mit den privaten Gläubigern und in der Auseinandersetzung mit dem Internationalen Währungsfonds (IWF) vorsichtigen brasilianischen Wirtschaftsbehörden waren viel realistischer bei der Umsetzung der bilateralen Agenda und der Geschäftsagenda mit Argentinien als ihre Kollegen Diplomaten, die eher bereit waren, eine so genannte „großzügige Diplomatie“ zu betreiben, das heißt gegenüber den einseitigen Handelsbeschränkungen Milde walten zu lassen und prinzipiell bestimmte augenblickli-

■ **Im schon immer sensiblen, jedoch im Rahmen der bilateralen Beziehungen Brasiliens außerordentlich wichtigen Verhältnis zu Argentinien gab es eine gewisse Verschlechterung trotz allen Engagements und des schon vor der Amtsübernahme der neuen politisch Verantwortlichen in Brasilien manifestierten guten Willens.**

che Verluste hinzunehmen – wie den Export einiger Verarbeitungserzeugnisse –, um mittel- und langfristig gute Beziehungen zu sichern. Diese Beziehungen litten zum Teil auch unter der etwas eigentümlichen Persönlichkeit Präsident Kirchners. Durch sein persönliches Verhalten blieb Argentinien einigen Regionaltagungen (zum Beispiel dem Treffen der Rio-Gruppe in Rio de Janeiro und der Gründungsversammlung der Südamerikanischen Gemeinschaft der Nationen in Peru), multilateralen Konferenzen wie dem Gipfeltreffen mit den arabischen Ländern in Brasilia oder auch Treffen im Interesse des Mercosur fern. Auch die Schwierigkeiten Brasiliens, ein automatisches System von bilateralen Handelsschutzmaßnahmen zu akzeptieren, was im klaren Gegensatz zu Geist und Buchstaben der im Rahmen des Mercosur unterzeichneten Verpflichtungen stand, trug zu einer gewissen Spannung in den Beziehungen zwischen den beiden großen Partnern des Wirtschaftsblocks bei, in dem sich wiederum die Unzufriedenheit der kleineren Partner auswirkte (zum Beispiel im Konflikt zwischen Argentinien und Uruguay wegen der Zellulosefabriken).

■ Führungsrolle Brasiliens in Südamerika und Herausbildung eines regionalen politischen Blocks

■ Der Begriff „regionale Führungsrolle“ war immer eine Art Tabu in der Geschichte der Beziehungen zu den Nachbarländern, weshalb die Berufsdiplomatie dieses Wort niemals in irgendeinem Text über unsere regionalen Beziehungen erwähnte.

Der Begriff „regionale Führungsrolle“ war immer eine Art Tabu in der Geschichte der Beziehungen zu den Nachbarländern, weshalb die Berufsdiplomatie dieses Wort niemals in irgendeinem Text über unsere regionalen Beziehungen erwähnte. Die neue politische Führung meinte wohl, dass es für Brasilien an der Zeit sei, sich stärker mit staatlichen Finanzierungen einiger Projekte zugunsten der Integration zu engagieren und in strittigen Fragen die Verhandlungspositionen der Länder der Region in bestimmten Handelsforen zusammenzuführen – das war zum Beispiel der Fall bei der ALCA, ist aber auch auf die Doha-Runde der WTO anwendbar –, um die eigenen Forderungen zu stärken und bessere Absprachen treffen zu können. Es ging ebenso darum, die rein technische Phase der Konzipierung und Umsetzung großer physischer Integrationsprojekte in Südamerika, mit Beratung und unter Führung des INTAL-

BID (Institut für die Integration Lateinamerikas / Interamerikanische Entwicklungsbank) im Rahmen der Initiative zur Regionalen Integration Südamerikas (IIRSA), zu überwinden und ein Projekt in Angriff zu nehmen, das von der gegenwärtigen brasilianischen Außenpolitik als vorrangig angesehen wird – die Schaffung der Südamerikanischen Gemeinschaft der Nationen, die politisch das Netzwerk der regionalen Liberalisierungsvereinbarungen und die neuen Projekte zur physischen Integration der Region lenken soll. Nun ist die „brasilianische Führungsrolle“ auf Widerstände bzw. Gleichgültigkeit gestoßen, auch wegen des Mangels an effektiv zur Verfügung stehenden Mitteln für ihre Ausübung. Eines der politischen Elemente für die Koordinierung von Verhandlungspositionen, die Ablehnung der nach nord-amerikanischem Muster vorgeschlagenen ALCA, fand übrigens auch unter den Mitgliedern oder assoziierten Mitgliedern des Mercosur keine einheitliche Zustimmung, denn einige von ihnen haben auf rein bilateraler Basis Abkommen für den Zugang zum US-Markt geschlossen oder hoffen auf ihren Abschluss. Diese Abkommen enthalten allerdings Vorgaben, die nicht sehr von den durch die USA im Rahmen der ALCA angebotenen Zugangsbedingungen abweichen.

Hinsichtlich der ALCA teilen sich Brasilien und die USA die Verantwortung für die Blockade des Verhandlungsprozesses, und zwar beide wegen innerer Schwierigkeiten mit Kreisen, die eine unkontrollierte Öffnung gegenüber wettbewerbsfähigeren Konkurrenten im anderen Land fürchten. Andererseits war offensichtlich, dass der hauptsächlich politische Widerstand gegen die ALCA an der sozialen Basis und in den Unterstützergruppen der brasilianischen Regierung das vorrangig die USA interessierende Projekt zur Implosion führen würde, wie es tatsächlich beim Hemisphäregipfel in Mar del Plata im November 2005 zur Freude dieser Kreise und zur Zufriedenheit einiger Staatsoberhäupter in der Region geschah (darunter des venezolanischen Präsidenten Hugo Chávez und des gastgebenden Präsidenten Kirchner). Das führte indessen die Länder einzeln auf den Weg bilateraler Abkommen mit den USA, wobei zum Teil Brasilien direkt oder indirekt potenzielle Märkte entzogen wurden.

■ Die „brasilianische Führungsrolle“ ist auf Widerstände bzw. Gleichgültigkeit gestoßen, auch wegen des Mangels an effektiv zur Verfügung stehenden Mitteln für ihre Ausübung.

■ **WTO, Doha-Runde, multilaterale und regionale Handelsverhandlungen**

Die Eroberung des Zugangs zu neuen Außenmärkten und die Bevorzugung multilateraler Foren für Handelsverhandlungen sind zwei Gebiete, auf denen das brasilianische Außenministerium durch seine anerkannte Kompetenz und physische Präsenz immer eine Art überlegene Rolle innerhalb der brasilianischen Regierung spielte und nach eigener Vorstellung vom so genannten nationalen Interesse Positionen bestimmte und effektiv den Verhandlungsprozess führte. In der Lula-Regierung entsprach dieses Vorgehen der Diplomatie ziemlich gut den Vorstellungen der herrschenden politischen Partei über internationale Wirtschaftsbeziehungen und die strategische Funktion der Außenpolitik als Stützpfiler für das nationale Entwicklungsprojekt, wobei Platz für Regeln zur Schaffung einer nationalen uneingeschränkten Branchenpolitik garantiert werden soll, die nicht durch multilaterale Regelungen, die stärker als bisher einen Eingriff bei Investitionen, geistigem Eigentum oder Dienstleistungen erlauben, eingeschränkt werden. In diesem Sinne wurde die Gründung der G-20 auf der WTO-Ministertagung in Cancún (September 2003) und ihr sichtbar aktives Handeln auf den Folgekonferenzen der Doha-Runde als politischer Erfolg im Sinne einer „alternativen“ – und „schöpferischen“ – Organisation für die schwierigen Landwirtschaftsverhandlungen angepriesen. Eine Grenze im Zusammenhang mit der G-20 besteht jedoch darin, dass die Positionen Brasiliens zu Subventionen und Branchenprotektionismus so defensiv wie die Chinas und Indiens und sehr restriktiv auf einigen Gebieten der Industrie (NAMA) und der Dienstleistungen werden könnten. Innenpolitisch haben andererseits die unbeugsamen Verhandlungspositionen des Außenministeriums einige Auseinandersetzungen mit dem Finanzministerium, dem Industrie- und Handelsministerium und dem Landwirtschaftsministerium hervorgerufen, die allerdings dank der Unterstützung des Präsidenten zugunsten des ersteren ausgingen.

■ **Eine Grenze im Zusammenhang mit der G-20 besteht darin, dass die Positionen Brasiliens zu Subventionen und Branchenprotektionismus so defensiv wie die Chinas und Indiens und sehr restriktiv auf einigen Gebieten der Industrie (NAMA) und der Dienstleistungen werden könnten.**

Im Rahmen der biregionalen Handelsverhandlungen zwischen dem Mercosur und der Europäischen Union (EU) gab es zu Beginn gewisse Illusionen, dass

ein begrenzteres Abkommen Brasilien und dem Mercosur größere Vorteile bringen würde sowie die ebenfalls irrümliche Idee, dass die EU dem Mercosur gegenüber großzügiger auftreten würde als gegenüber einer US-betonten ALCA, weil sie als Integrationsraum soziale Belange berücksichtigt und eine Politik zum Abbau regionaler Ungleichheiten betreibt. In Wirklichkeit wollten die Europäer in der Landwirtschaft mehr Protektionismus als die USA, wenn sie auch bei anderen Verhandlungssträngen weniger ehrgeizig waren und angesichts der ins Stocken geratenen ALCA die Anreize verringert haben, um zu einem ausgewogenen Abkommen zu gelangen.

Schließlich scheint die Vorstellung, dass Brasilien durch die Diversifizierung der Märkte und die Suche nach neuen Handelspartnern für die Süd-Süd-Zusammenarbeit im wahrsten Sinne des Wortes eine „Änderung der Handelsgeographie in der Welt“ bewirken würde, die Tatsache zu ignorieren, dass diese „neue Geographie“ des internationalen Handels schon lange existiert und in massenhaften Exporten aus den dynamischen Wirtschaften der asiatischen Länder in die nördlichen Industrieländer zum Ausdruck kommt.

■ **Beziehungen zu China und Russland sowie politisches Gewicht in der Welt**

China wurde schon vor der Amtsübernahme der neuen Regierung einseitig als „Verbündeter“ bzw. „strategischer Partner“ bezeichnet; nachdem die neue Regierung gebildet war, wurde darauf gewettet, dass bei brasilianischen Lieferanten mehr gekauft, dass sich die technologische Zusammenarbeit entwickeln und dass China in die brasilianische Infrastruktur investieren würde. Man war sogar der Auffassung, dass China die in der Welt existierenden „Kräfteverhältnisse“ verändern und den Grad der „Hegemonie“ auf der internationalen Bühne zurückdrängen würde. Einen Moment dachte man auch an die Möglichkeit eines Handelsabkommens zwischen dem Mercosur und China. Dieser Gedanke wurde später in dem Maße aufgegeben, in dem die realen Dimensionen der handelswirtschaftlichen Beziehungen zu Tage traten, die notwendigerweise viel bescheidener waren.

■ Die Vorstellung, dass Brasilien durch die Diversifizierung der Märkte und die Suche nach neuen Handelspartnern für die Süd-Süd-Zusammenarbeit im wahrsten Sinne des Wortes eine „Änderung der Handelsgeographie in der Welt“ bewirken würde, scheint die Tatsache zu ignorieren, dass diese „neue Geographie“ des internationalen Handels schon lange existiert.

Ebenso gab es, allerdings mit eher politischen denn wirtschaftlichen Zielen, eine „strategische“ Annäherung an Russland, immer in der Absicht, zur Verringerung der für die „unilateralistische Willkür“ offenen Räume beizutragen, sowie an Frankreich und Deutschland aus Anlass der Debatten über eine Resolution des Sicherheitsrates zu Irak. Die Konferenz arabischer Staaten und Südamerikas wurde zum einen zu wirtschaftlich-kommerziellen Zwecken und zum anderen mit dem Ziel organisiert, das politische Gewicht Brasiliens in der Region zu betonen, was durch die Entscheidung untermauert wurde, eine diplomatische Vertretung Brasiliens bei der Palästinensischen Autonomiebehörde in Ramallah zu eröffnen. Die Reisen des Präsidenten nach Afrika entsprachen sowohl dem innenpolitisch motivierten Wunsch, die afrobrasilianischen Elemente in der diplomatischen Arena Brasiliens zu stärken, als auch der Suche nach Unterstützung für den Sitz im Sicherheitsrat und nach neuen Märkten für brasilianische Produkte.

■ **Brasilien ist bei vielen Instanzen und Foren zum internationalen Gesprächspartner geworden, zum Beispiel bei der G-8 oder beim Weltwirtschaftsforum in Davos, wobei allerdings diese Agenda nicht die volle Unterstützung einiger die Regierung politisch tragender Kreise hat.**

Und wirklich ist Brasilien bei vielen Instanzen und Foren zum internationalen Gesprächspartner geworden, zum Beispiel bei der G-8 oder beim Weltwirtschaftsforum in Davos, wobei allerdings diese Agenda nicht die volle Unterstützung einiger die Regierung politisch tragender Kreise hat. Andererseits gab es ein stärkeres Eintreten von NGOs, die klar alternative Positionen zu Umweltfragen, zur Formulierung der Standpunkte Brasiliens bei Landwirtschaftsverhandlungen im Ausland oder eben auch bei der Ausrichtung der diplomatischen Agenda einnehmen, was sich in gewisser Weise in Positionen einiger Regierungsvertreter zu Globalisierungsthemen und im Verhältnis dieser politischen Führungskräfte zu den Themen des Weltsozialforums widerspiegelt. Konzeptionell war der Versuch zu erleben, mit der Schaffung des „Konsenses von Buenos Aires“ und seiner Ausdehnung auf den übrigen Kontinent eine Alternative zum so genannten „Washington-Konsens“ anzubieten. Es handelt sich um ein Dokument, das analysiert und Vorschläge unterbreitet und im Gegensatz zu allen rein ökonomischen und so genannten „neoliberalen“ Regeln des ersten „Konsenses“ besonders den sozialen Themen Bedeutung beimisst.

Wie Präsident Lula wiederholt gesagt hat, bittet Brasilien „niemanden mehr um die Erlaubnis, seinen

Platz in der Welt einzunehmen“, was durch die neue, aktiv mitwirkende Diplomatie bestätigt wird. Das zeigte sich in mehreren multilateralen Initiativen, bei denen Brasilien stets eine klare Haltung zugunsten von mehr Demokratie in den internationalen Beziehungen und zugunsten einer grundlegenden Veränderung im Umgang mit den ärmsten Ländern bezogen hat. Ein gutes Beispiel für diese Haltung war der Vorschlag für eine internationale „Initiative gegen Hunger und Armut“ als neues Arbeitsprogramm der Vereinten Nationen.

Was als internationale Ausdehnung des „Null-Hunger-Programms“ der Lula-Regierung verstanden werden könnte, wurde in der Tat dank der Mobilisierungskraft der brasilianischen Diplomatie auf die internationale Agenda gesetzt und erhielt die ausdrückliche Unterstützung mehrerer Länder, darunter Frankreichs, Chiles und Spaniens, aber es verwandelte sich nicht in die große Weltkampagne, die der brasilianische Präsident vielleicht erwartet hatte. Statt starke Finanzmittel durch die Erhebung einer internationalen Kapitalbewegungssteuer zu kanalisieren, wie es der Vorschlag vieler mit dem Projekt befasster NGOs gewesen war, erkundeten die Förderer verschiedene alternative Geldquellen, zum Beispiel eine national anzuwendende freiwillige Zusatzsteuer auf internationale Flugtickets. Mit diesen Geldern soll eine Zentrale für arme Länder für den Einkauf von Aids-Medikamenten finanziert werden. Neben anderen Problemen hebt die Initiative auf die gleichen Zahlungsflüsse ab wie schon bestehende andere multilaterale Ernährungsprogramme oder Programme gegen ansteckende Krankheiten. Es gibt jedoch keinen Zweifel am neuen Geist der internationalen Solidarität, der die brasilianische Außenpolitik leitet. Wiederholt sagte Außenminister Amorim, dass Brasilien gegenüber dem Schicksal der Länder, die noch ärmer sind als das eigene Land, nicht gleichgültig sein will.

Es mangelte nicht an Kritik an den neuen Leitlinien der brasilianischen Diplomatie, die hauptsächlich in der Presse stand und diejenigen zitierte, die in der gegenwärtigen Außenpolitik vor allem einen ideologischen oder „drittweltlichen“ Charakter ausmachten, was von den Ideengebern und Gestaltern dieser Politik zurückgewiesen wurde. Unternehmerkreise wiederum warnten angesichts fehlender nachhaltiger

■ Was als internationale Ausdehnung des „Null-Hunger-Programms“ der Lula-Regierung verstanden werden könnte, wurde in der Tat dank der Mobilisierungskraft der brasilianischen Diplomatie auf die internationale Agenda gesetzt und erhielt die ausdrückliche Unterstützung mehrerer Länder, darunter Frankreichs, Chiles und Spaniens.

Abkommen über den Zugang zu neuen Märkten oder den erweiterten Zugang zu bestehenden Märkten vor der Gefahr der wirtschaftlichen Isolierung und dem Verlust von Handelsräumen in der eigenen Region. Enttäuschungen wegen politischer Haltungen einiger so genannter strategischer Partner sowie Sorgen um das militärische Gleichgewicht in der Region können neben einigen Misshelligkeiten mit Nachbarn und Verbündeten in der unmittelbaren Umgebung – genannt seien die Probleme wegen der Bewirtschaftung der Energieressourcen Boliviens und die aggressivere Rhetorik Venezuelas gegenüber den USA – Verschiebungen der Schwerpunkte in einer zweiten Phase der gegenwärtigen Diplomatie (im Falle der Wiederwahl von Präsident Lula im Oktober 2006 zum Beispiel) bewirken. Bei einer Gesamtbilanz zeigt sich jedenfalls Präsident Lula recht zufrieden mit dem Kurs, den Richtlinien und vor allem den Ergebnissen seiner Außenpolitik, die er am besten geeignet für die souveräne Behauptung Brasiliens in der Welt hält. Nachdem er seinen Vorgänger wegen zu vieler Reisen kritisiert hatte, scheint nun auch er einer „Präsidialdiplomatie“ zu erliegen – wenn auch dieser Begriff nicht verwendet wird, um Annäherungen an die zuvor praktizierten Methoden zu vermeiden. Tatsächlich war der Kalender für Auslandsreisen nie so voll und die Zahl der hochrangigen Besuche in Brasilia zu keiner Zeit der brasilianischen Außenpolitik so hoch wie in den letzten dreieinhalb Jahren, der Ära der Lula-Regierung. Anscheinend erfüllt Brasilien zum ersten Mal in seiner Geschichte seine Verpflichtungen gegenüber den meisten internationalen Organisationen, das zeigt auch die hohe Wertschätzung des Präsidenten für die Arbeit des Außenministeriums und ist offensichtlich politisches Kalkül in Verbindung mit der Kandidatur Brasiliens für einen ständigen Sitz im UN-Sicherheitsrat.

■ **Insgesamt scheint die gegenwärtige Außenpolitik die breite Unterstützung akademischer und linksgerichteter Kreise zu genießen, sie wird jedoch auf der anderen Seite von Unternehmern und großen Massenmedien mit gewissen Vorbehalten gesehen.**

Insgesamt scheint die gegenwärtige Außenpolitik die breite Unterstützung akademischer und linksgerichteter Kreise zu genießen, sie wird jedoch auf der anderen Seite von Unternehmern und großen Massenmedien mit gewissen Vorbehalten gesehen. Auf alle Fälle waren außenpolitische Themen bei innenpolitischen Debatten niemals so präsent, und voraussichtlich werden sie während des Mitte 2006 eröffneten Wahlkampfes für die Präsidentschaftswahlen eine

zentrale Rolle spielen. Paradoxe Weise scheint die brasilianische Diplomatie nicht mehr wie früher mit allgemeinem Konsens rechnen zu können, was sogar während der Militärregierung der Fall war; jetzt trifft sie bei den natürlichen Verbündeten auf ungeteilte Zustimmung und auf Ablehnung bei den schon genannten Kreisen, die sie als „Parteidiplomatie“ anklagen. Es handelt sich um ein neues Element auf der brasilianischen politischen Bühne und in den Annalen der Diplomatie, eine nie dagewesene Realität, die vielleicht auf die politischen Auseinandersetzungen der nächsten Jahre innerhalb und außerhalb des Hauses des Barons von Rio Branco (ehemaliger Außenminister) fortwirken wird.

Das Manuskript wurde am 15. Juli 2006 abgeschlossen.
Es wurde von Bärbel Diehlmann aus dem Portugiesischen übersetzt.