



FOKUS BRASILIEN

AUFLAGE 1
Mai 2011

AUTOREN: **BRUNO SOUZA GARCIA UND MURILO SABE BON MEIHY**
ÜBERSETZER: **FABIAN FEDERL**

Bruno Souza Garcia – Master in europäischer Politik an der Universität Masaryk, Tschechische Republik. Wissenschaftlicher Mitarbeiter im Labor für Studien der heutigen Zeit (Tempo-UFRJ)

Murilo Sabe Bon Meihy – Professor für zeitgenössische Geschichte an der PUC-Rio. Master in Sozialgeschichte der Kultur an derselben Fakultät. Doktor der arabischen und islamischen Studien an der autonomen Universität Madrid.

Brasiliens Enthaltung bei der UN Resolution zu Libyen

Während der pro-Gaddafi Demonstrationen, in denen Teile der libyschen Bevölkerung auf die Straße gingen, um die UN-Resolution zu verurteilen, die die Einführung einer Flugverbotszone über dem Land ermöglichte, hielt ein Mann ein Schild hoch, auf dem er Indien, Russland, China, Deutschland und Brasilien für die Enthaltung im Sicherheitsrat dankte. Was jedes einzelne dieser Länder dazu brachte, die Intervention der Vereinten Nationen in Libyen nicht zu unterstützen, ist kein Geheimnis.

Vor allem Brasiliens Votum kann sowohl durch historische Faktoren im Zusammenhang mit Libyens Verhalten im internationalen Kontext erklärt werden, als auch durch die Wege, die die brasilianische Außenpolitik mit dem Amtsantritt von Luis Inácio Lula da Silva 2002 einschlug. Die jüngere Geschichte der außenpolitischen Aktionen Libyens und Brasiliens ist fundamental, um zu verstehen, was Brasilien dazu bewegt hat, sich des Votums zu enthalten und dadurch den UN-Sicherheitsrat als Synekdoche der aktuellen Tendenzen in der internationalen Politik darzustellen.

Die libysche Außenpolitik:

Seit der von Gaddafi angeführten Revolution von 1969 bis in die 90er Jahre, wurde die Außenpolitik Libyens in ihren politischen und öko-

nomischen Aspekten maßgeblich durch die Instabilität des Ölpreises geprägt.

Libyens Spielraum in der internationale Politik definiert sich durch die Variationen in den Ölpreisen und die wirtschaftliche Situation beeinflusst maßgeblich wie aggressiv oder kooperativ die Außenpolitik des Landes gestaltet wird.

Zwischen 1969 und den 90er Jahren verfolgte Libyen eine harte und kompromisslose Außenpolitik, begünstigt durch die Einnahmen von Petro-Dollars, die durch die starken Preiserhöhungen zwischen '73 und '79 begünstigt wurden. In dieser für Öl-exportierende Länder günstigen Zeit konnten die hohen Einnahmen Libyens der Regierung Gaddafi eine konfliktfreundige Politik erlauben.

Erst die fallenden Preise ab 1986 sowie die internationale Isolation und Sanktionen des UN-Sicherheitsrates zwangen das Regime dazu, sein Verhalten in der internationalen Außenpolitik zu ändern. In der regionalen Politik jedoch, behielt Libyen ihre aggressive Einstellung bei, was starke Reaktionen bei den westlichen Mächten hervorrief.

Paul Balta bestätigt, dass Gaddafi bis in die 80er Jahre eine Reihe von militärischen Interventionen in Nachbarstaaten unternahm, mit Hilfe modernerer Waffen und bes-



Konrad
Adenauer
Stiftung

FOKUS BRASILIEN

AUFLAGE 1 | MAI 2011

www.kas.de/brasil
www.kas.de

serer Vorbereitung des Militärs. Investitionen, die mit der Einnahme aus dem Ölgeschäft bezahlt wurden.

In bester Verfassung regionale Konflikte auszulösen und die Interessen der Westmächte zu bedrohen, hatte die Außenpolitik Libyens als Konsequenz, dass sich das Land, welches wenig geneigt war, Allianzen zu formen oder Verhandlungen zu führen, zusehends isolierte. Während die Ölfrage als Rechtfertigung für die politischen Änderungen Libyens im internationalen Kontext reichte, litt Gaddafis Regierung intern unter der Opposition, die auf regionaler Ebene die Stellung des Landes stark beeinflusste.

Wie der Großteil seiner Nachbarländer hatte Libyen auf eigenem Boden mit dem Anstieg der Popularität „islamistischer“ Oppositionen zu kämpfen.

Für Autoren wie Waleed Saleh Alkhalifa ist dafür vor allem das Scheitern des Panarabismus durch den verlorenen Krieg der arabischen Armeen gegen Israel 1967 verantwortlich zu machen, der die Defizite der arabisch-nationalistischen Regime auf schmerzhaft Weise offen legte. Der politisch-islamische Aktivismus ersetzte fortan eine arabische Identität als das Bindeglied für den sozialen Zusammenhalt in der arabischen Welt und verhalf Saudi Arabien zu einer greifbaren regionalen Vormachstellung in der Region und sorgte für den Bedeutungszuwachs der „islamistischen“ Oppositionen in den Ländern mit panarabischer, und vor allem die durch General Nasser geprägte Ideologie.

Für Libyen wurde die islamische Opposition vor allem während der Phase der internationalen Isolation zu einem großen Problem. Anfang der '70 Jahre existierten im Land mehrere islamistische Zellen, die

dem Modell des Islamischen Jihad Ägyptens nachempfunden waren. Da Gaddafi eine sehr eigenwillige Sicht des arabischen Nationalismus hat, der die Ansichten Nassers mit Elementen des politischen Islams verbindet, erkannten vielen islamistische Gruppen Gaddafi nicht als legitimen muslimischen Führer an. Der ausdrucksvollste Vorfall des Einflusses islamistischer Opposition war wohl der Versuch der Zerschlagung der Partei für die Islamistische Befreiung Libyens bei einer Kundgebung. 1984, einem Jahr mit beträchtlichem Einsturz der Ölpreise, wurden Zellen der Partei in der Universität al-Faith entdeckt und deren Mitglieder auf Befehl Gaddafis vor Ort exekutiert.

Angesichts der steigenden innenpolitischen Instabilität und der ökonomischen Unsicherheiten in den 80er Jahren, sah sich das libysche Regime dazu gezwungen, der internationalen Isolation entgegenzuwirken, sondern auch mit seinen arabischen Nachbarstaaten, die auch mit der islamistischen Opposition zu kämpfen hatten, zu kooperieren und effektive Strategien herauszuarbeiten für die Eindämmung des Einflusses der internen politischen Opposition.

Wenn man die vielfältigen Aspekte in Betracht zieht, die die Neuausrichtungen der aggressiven Außenpolitik Libyens angesichts der Instabilität des Ölmarktes mit sich zogen, kann man schlussfolgern, dass diese wirtschaftlichen Elemente das Verhalten Arabisch-Islamischer Staaten gegenüber dem Ausland stark beeinflussen. Im Falle Libyen ist diese Einwirkung der wirtschaftlichen Agenda auf die politische Entscheidungsebene noch größer. Daraus folgt das Verständnis, dass der Ölmarkt eine regulierende Funktion zwischen der Außenpolitik Libyens in



FOKUS BRASILIEN

AUFLAGE 1 | MAI 2011

www.kas.de/brasil

www.kas.de

den 90er Jahren und den Einsturz der Preise in den 80ern einnahm.

Die von der libyschen Regierung gewählte Alternative für die Machterhaltung im eigenen Land, war, seit den 90er Jahren, eine kooperativere Außenpolitik dem Westen gegenüber. Innerhalb dieses Wandels der libyschen Position in der Welt, nahm Brasilien eine aktive Rolle ein. Das Land näherte sich dem Regime Gaddafis vor allem nach der Jahrtausendwende an und verfolgte mit einer Politik des „Wandels“ eine ähnliche Rhetorik wie es schon das libysche Regime Anfang der 90er Jahre getan hatte.

Die brasilianische Außenpolitik

Im Dezember 2002 kündigte der damals neu gewählte Präsident Luis Inácio Lula da Silva im Rahmen einer Rede im National Press Club in Washington die groben Züge seiner zukünftigen Regierungspolitik an. Bei dieser Gelegenheit erinnerte er daran, dass besonders das Leitmotiv des „Wandels“ seine Kandidatur und den Wahlkampf beflügelt hatte. Dieser angekündigte Wandel schloss natürlich auch eine neue Außenpolitik mit ein, die sich von der ehemaligen Regierung unterschied und von seiner Nachfolgerin Dilma Rouseff bis heute fortgeführt wird. Die Vorgängerregierung von Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) wurde durch eine zurückhaltende Diplomatie und einen moderaten Multilateralismus mit besonderem Fokus auf das internationale Recht geprägt. Als Teil seiner pragmatischen Außenpolitik erkannte er die Existenz der großen Mächte und eine vordefinierte Hierarchie in der internationalen Ordnung an. In diesem Sinne umfasste die Globalisierung für ihn zwangsläufig eine stillschweigende Aufgabe, das Land trotz der real-

wirtschaftlichen Asymmetrien in diesen bestehenden Kontext einzubetten.

Der Wandel in der Außenpolitik, der durch die Arbeiterpartei (PT) ab 2003 eingeleitet wurde, war deutlich zu spüren. Lula verfolgte einen ausgeprägten multilateralen Ansatz mit starken sozialen Elementen, der unter anderem eine größere Gleichstellung zwischen den Ländern zum Ziel hatte. In den verschiedenen internationalen Organisationen wurde eine dezidierte soziale Agenda verfolgt. Lula war verantwortlich für den überraschenden Konsens zwischen den Forderungen des Weltsozialforums und des Weltwirtschaftsforums in Davos.

Während Fernando Henrique Cardoso sich das zurückhaltende Ziel „einer Globalisierung mit einem menschlichen Gesicht“ gesetzt hatte, wollte Lula der internationalen Öffentlichkeit die perversen Effekte, die diesem Prozesses immanent sind, vergegenwärtigen. Während Fernando Henrique heimlich eine „Globalisierung mit menschlichen Zügen“ ersehnte, konzentrierte sich Lulas Diskurs auf eine Kritik der unmenschlichen Effekte des Prozesses.

Wie Paulo Roberto de Almeida kommentierte, behielt der ehemalige Präsident Fernando Henrique Cardoso einen traditionellen diplomatischen Ansatz als Stütze für einen allgemeinen entwicklungspolitischen Plan bei. Lula hingegen verfolgte mit seiner unkonventionellen Außenpolitik eine sozialkritische Agenda und nahm stets eine Position ein, die es ihm erlaubte mit den G8 Staaten in Dialog zu treten und sie unter Druck zu setzen seine Teilnahme an den Versammlungen zu ermöglichen, sowie Abkommen und Allianzen zwischen den Mitgliedern der G-15 zu

FOKUS BRASILIEN

AUFLAGE 1 | MAI 2011

www.kas.de/brasilwww.kas.de

vereinbaren. Diese Zusammenarbeit mit Schwellenländern zählt zu den zentralen Eigenschaften der Außenpolitik von Lulas Regierung. Seine zahlreichen Reisen und bilateralen Staatsbesuche haben neben der Förderung der wirtschaftlichen Zusammenarbeit dazu beigetragen, politische Vereinbarungen mit wichtigen Akteuren wie Indien, Südafrika und China zu knüpfen. Obwohl der Fokus auf Südamerika weiterhin bestehen blieb, haben Vereinbarungen wie die mit der Türkei in der Iranfrage, der brasilianischen Diplomatie nie dagewesene Anerkennung zukommen lassen.

Unterdessen hat Lulas Außenpolitik, jenseits der Einmischung in latente Konflikte und dem Fokus auf Themen wie Armut und Ungleichheit, keineswegs die nationalen Interessen des Landes aus dem Blick verloren.

Erst aus diesem Kontext und dieser Ambivalenz heraus kann man die Positionierung der brasilianischen Diplomatie in Hinblick auf den Konflikt in Libyen verstehen.

Während seiner acht Jahre an der Regierung, hat sich Präsident Lula insgesamt 4 Mal mit dem libyschen Führer Muammar al-Gaddafi getroffen. Im Dezember 2003, weniger als ein Jahr nach seiner Wahl zum Präsidenten, hat Lula Tripolis besucht. Sie trafen sich noch mal 2006 beim Lateinamerika-Afrika Gipfeltreffen der Staatsschefs in Nigeria und zweimal 2009.

Abgesehen von der wirtschaftlichen Zusammenarbeit, entpuppte sich Libyen gleichermaßen als ein mächtiger Verbündeter, als vermittelnde Kraft bei der Koordinierung der politischen Allianzen sowie als regionale Führungsmacht.

Zur Deutung der brasilianischen Abstimmung in der Libyenfrage gibt es jedoch drei Elemente die beachtet werden müssen.

Als erstes muss die Bemühung erwähnt werden, dem Land durch den Einsatz diplomatischer Mittel zur Lösung wichtiger internationaler Fragen mehr Gewicht und Verantwortung in der internationalen Politik zu verleihen. In diesem Sinne wäre die Folgerung abwegig, dass die Enthaltung Brasiliens in der Abstimmung zum Libyenansatz eine Flucht vor der Verantwortung zu bedeuten hätte. Die Rede der brasilianischen Botschafterin stellt im Gegenteil klar, dass Unsicherheiten in Bezug auf die Effizienz der in der Resolution festgeschriebenen Maßnahmen für das Abstimmungsverhalten verantwortlich waren. Die Übereinstimmung mit der Politik der weiteren Mitglieder der als BRIC bekannten Staatengruppe bringt uns zum zweiten zu beachtenden Element. Der Konsens im Abstimmungsverhalten zwischen diesen Ländern mit einer ähnlichen Agenda und als Teil einer erlesenen Gruppe von Schwellenländern, bestärkt die Ambitionen der brasilianischen Außenpolitik.

Während England und Frankreich sich aus unterschiedlichen Gründen am Libyenkrieg beteiligen, gibt die Enthaltung von Brasilien, Russland, Indien, China und Deutschland nach Paulo Sotero, Direktor des Brasilianischen Woodrow Wilson Center Instituts, einen Ausblick auf die Eintracht dieser Staaten und ihren zukünftigen Entscheidungen wieder: „(...) wir werden zukünftig in solchen Fragen mehr Solidarität sehen.

Die Prioritäten der BRIC-Staaten und ihrer internationalen Politik wird sich immer stärker von denen der G7-Staaten unterscheiden.“ Die steigende Interessenartikulati-

FOKUS BRASILIEN

AUFLAGE 1 | MAI 2011

www.kas.de/brasilwww.kas.de

on zwischen diesen Staaten zeugt somit von einer neuen Qualität der Reife und Geschlossenheit zwischen ihren Beziehungen untereinander.

An dieser Stelle lässt sich erkennen, dass Präsidentin Dilma Rousseff die Außenpolitik der Regierung Lula in ihren fundamentalen Linien weiterführt. Betrachtet man die grundlegenden Entscheidungen ihrer Regierungszeit - unter ihnen die Positionierung in der Libyenfrage - erkennt man eine deutliche Kontinuität in den entscheidenden Fragen und Tendenzen die durch die Regierung Lula lanciert wurden.

In einem kürzlich der brasilianischen Tageszeitung „Folha de São Paulo“ gegebenem Interview hat der ehemalige Außenminister Celso Amorim diese Haltung bestärkt. Ihm erscheint die brasilianische Haltung kohärent zu den Ansprüchen die sich die Diplomatie gesetzt hat und der Verantwortung in Bezug auf die libysche Zivilbevölkerung. Er hätte demzufolge nicht anders abgestimmt:

„Das Risiko bestand in dem was jetzt eingetreten ist, Angriffe die über [die Flugverbotszone] hinausgehen. Ausgehend von dem was ich gelesen habe, war die Rede [der brasilianischen Botschafterin] Maria Luiza [Viotti] bei der UNO sehr korrekt.“

In diesem Kontext muss das dritte zu beachtende Element die Menschenrechte betreffen. In dieser Frage findet in der brasilianischen Außenpolitik eine Abwägung zwischen ihren Grundprinzipien, einer solidarischen Haltung zu Themen wie Armut und Ungleichheit und der pragmatischen Positionierung bezüglich der nationalen Interessen und Ambitionen statt. In der Rede von Botschafterin Maria Luiza Viotti wird die fundamentale Rhetorik zur

Verteidigung der Menschenrechte deutlich. Sie betonte unter anderem die Wichtigkeit der Verteidigung der Zivilbevölkerung gegen die überzogenen Reaktionen Gaddafis. Allerdings finden wir in dieser Geste mehr als nur die genuine Verpflichtung zu diesen fundamentalen Rechten. Sie erlaubt vielmehr eine Vermittlung zwischen zwei augenscheinlich ambivalenten Positionen. Auf der einen Seite eine durch soziale Aspekte geprägte Außenpolitik und ihre vordefinierten Prinzipien und auf der anderen die Realisierung einer pragmatischen Außenpolitik, die geschlossene Allianzen und nationale Ambitionen berücksichtigen muss. Mehr noch als in einer normativen Dimension, setzt die Menschenrechtspolitik als solche schon einen gewissen Grad an Konsensfähigkeit voraus, die mühelos partikuläre Forderungen mit allgemeinen Prinzipien verbindet. Das ist nicht als ein Privileg der brasilianischen Außenpolitik zu verstehen. In gewisser Weise haben der Kollaps des Kommunismus und das Ende des Kalten Krieges aus den Menschenrechten eine Art Post-Ideologie gemacht - die letzte der Utopien. Aber ohne Zweifel kann die mögliche Dissonanz zwischen diesen zwei Impulsen durch eine behutsame Einführung der fundamentalen Menschenrechte überwunden werden.

Aus diesen Gründen war die Abstimmung Brasiliens zum Libyenkonflikt im Sicherheitsrat der UNO vorhersehbar. Der Geist der „internationalen Kooperation“, der die libysche Außenpolitik in den letzten Jahrzehnten dominierte, verhalf diversen westlichen Ländern wie Italien und Brasilien zu wirtschaftlichen Verträgen, die über den finanziellen Vorteilen hinaus geholfen haben das Bild Brasiliens in der internationalen Öffentlichkeit als ein Schwellenland zu verfestigen.

FOKUS BRASILIEN

AUFLAGE 1 | MAI 2011

www.kas.de/brasil
www.kas.de

Es war an der Zeit für Brasilien, sich für diese Freundlichkeit zu revanchieren...

Literaturverzeichnis:

ALMEIDA, Paulo Roberto. Uma política externa engajada: A diplomacia do Governo Lula. <http://www.youtube.com/watch?v=wH3pqYwDBdQ> (acessado em 20 de Março de 2011).

BALTA, Paul. *El Gran Magreb: desde la independencia hasta el año de 2000*. Madrid: Siglo XXI, 1994.

BRICHS. Ferrán Izquierdo. Poder y estado rentista en el mundo árabe. Disponível na internet via: http://www.uam.es/otroscentros/TIEM/Revista/reim%202/Ferran_Izquierdo_art.htm. Arquivo capturado em 20 de maio de 2011.

al-KHALIFA. Waleed Saleh. *El Ala radical del Islam: el Islam político – realidad y ficción*. Madrid: Siglo XXI, 2007.

MOYN, Samuel. *The Last Utopia: Human Rights in History*. Harvard University Press, London, 2010.

VIGEVANI, Túlio & CEPALUNI, Gabriel. A Política Externa de Lula da Silva: A estratégia da Autonomia pela Diversificação. Contexto Internacional. Rio de Janeiro, vol. 29, no 2, Julho / Dezembro 2007