

# Brasilianische Außenpolitik: Mehr als die Summe der einzelnen Teile

Britta Joerißen

## Brasilien stellt die Systemfrage

"Wir verändern die Art, wie die Weltordnung organisiert ist" So fasste der brasilianische Außenminister, Celso Amorim, das erste offizielle Treffen der sogenannten BRIC-Staaten (Brasilien, Russland, Indien und China) zusammen, das am 16. Mai diesen Jahres in Jekaterinburg, Russland stattfand. Die vier Länder, die zusammen etwa 40% der Weltbevölkerung auf sich vereinen und im letzten Jahr mehr als 12% des Weltbrutto sozialproduktes erwirtschafteten, diskutierten unter anderem über Rüstungsfragen, Strategien zur Bekämpfung des Terrorismus und das Thema Energie und Klimawandel. Auch die weltweite Nahrungsmittelkrise bestimmte ihre Agenda, deren wesentliche Ursache die brasilianische Regierung in der Überproduktion in den entwickelten Ländern sieht. Dem Vorwurf, Brasilien trage mit der Herstellung von Agrotreibstoffen maßgeblich zu dieser Krise bei, begegnete Amorim mit dem Argument, Brasilien produziere seit mehr als dreißig Jahren Agrotreibstoffe, und es hätte keine Nahrungsmittelkrise in der Welt gegeben.

Die Tatsache, dass sich die BRIC-Staaten nun zum ersten offiziellen Mal zur Diskussion globaler wirtschaftlicher wie politischer Themen getroffen haben, ist bemerkenswert. Im Jahr 2003 wurden Brasilien, Russland, Indien und China – kategorisiert in der Bezeichnung BRIC – vom Chefvolkswirt der Investmentbank Goldman Sachs als die Schwellenländer bezeichnet, die das Potenzial hätten, bereits im Jahr 2050 zu den bislang führenden Wirtschaftsnationen der Welt aufzuschließen oder diese gar zu überholen. Dabei sind die Staaten, die sich nun in letzter Zeit so nah gekommen sind, alles andere als vergleichbar: Zunehmend diversifizierte Ökonomien – wie etwa die Chinas – stehen weitgehend

rohstoffbestimmten Wirtschaften – wie etwa der Russlands – gegenüber, autoritäre Systeme pluralistischen Demokratien und nationale ökonomische Entwicklungsstrukturen offeneren Volkswirtschaften. Was bislang also eher einer akademischen Fingerübung glich, beginnt nun offenbar, ein politisches Eigenleben zu führen; die BRICs setzen sich dabei scheinbar leichtfüßig über die Tatsache hinweg, dass sie an Gemeinsamkeiten doch eher arm sind.

Beginnt für Amorim der Wandel der Weltordnung aber bereits mit der Interpretation globaler Entwicklungen oder deutet sich tatsächlich eine nicht nur wirtschaftliche und handelspolitische, sondern auch im politisch-strategischen Sinn neue Konfiguration internationaler Kräfteverhältnisse an? Amorims Ankündigung lässt Letzteres vermuten, und zumindest für Brasilien gilt dies auch nicht ohne Grund.

## Auf welchen Hochzeiten Brasilien tanzt...

Die brasilianische Außenpolitik ist in den vergangenen Jahren markanter geworden, selbstbewusster, schenkt ihre Aufmerksamkeit unterschiedlichen internationalen Foren und Mechanismen – Brasilien diversifiziert seine Außenpolitik. Es setzt seinen Schwerpunkt auf die Süd-Süd-Allianzen und arbeitet dabei vor allem mit für die brasilianische Politik nicht unbedingt traditionellen Partnern zusammen, wie China, Afrika, Osteuropa oder auch dem Mittleren Osten. Es versucht, zusammen mit anderen mächtigen Staaten die Asymmetrien in den Außenbeziehungen zu verringern und hat zugleich die Kapazitäten, sich auch in Bereichen zu engagieren, die nicht in erster Linie im eigenen Interesse sind, die aber internationale Anerkennung versprechen, wie etwa im Fall des peacekeeping- und peacebuilding-Ein-

satzes in Haiti. Es vertieft bilaterale und multilaterale Beziehungen, um nicht zuletzt sein internationales politisches und wirtschaftliches Gewicht zu stärken und von einem größeren wirtschaftlichen, finanziellen, technologischen und kulturellen Austausch profitieren zu können.

Brasilien wird jedoch seine Position als wichtiger Spieler im internationalen System nicht aufrecht erhalten können, ohne dass es auf ein stabiles Südamerika blicken kann, das in der Lage ist, sich Interventionsversuchen der USA zu erwehren. Vor diesem Hintergrund ist Brasiliens jüngster Vorschlag zu bewerten, einen regionalen, südamerikanischen Verteidigungsrat (CSD) zu gründen, der den im Jahr 1947 geschlossenen Interamerikanischen Verteidigungspakt, auch Rio-Pakt genannt, und den dazugehörigen Interamerikanischen Verteidigungsrat ersetzen soll. Dieser Vorschlag stieß in den USA selbstverständlich nicht auf Begeisterung, blieben doch die USA – anders als noch beim Rio-Pakt – in einem südamerikanischen Verteidigungsrat außen vor.

Dabei geht es Brasilien nicht um einen Bruch mit den USA, sondern darum, die regionale Integration mit einem höheren Grad an Autonomie zu verbinden und auf dem südamerikanischen Kontinent für Frieden und Stabilität zu sorgen. Frieden und Stabilität waren jedoch gefährdet, als im März diesen Jahres Kolumbien ein Lager der FARC auf ecuadorianischem Gebiet angriff und Ecuador und Venezuela daraufhin Truppen an der Grenze zu Kolumbien zusammenzogen – eine Krise, die Brasilien einmal mehr in seinem Anliegen eines südamerikanischen Verteidigungsrates bestärkte. Der brasilianische Verteidigungsminister, Nelson Jobim, kommentierte dies so: "Man muss arrogant und mutig sein und strategisch denken, wenn man die Probleme anpacken will. Dafür ist der Zusammenhalt in der Region wichtig."

Mehr noch als der Vorstoß Brasiliens zu einem südamerikanischen Verteidigungsrat könnte Washington allerdings die seit einigen Monaten von Frankreich und Brasilien diskutierten Pläne einer „strategischen Verteidigungsallianz“ ärgern, wozu auch gehört, dass Brasilien sich mit dem Argument, die USA unterstütze beim Verkauf von F-35-

Jagdflugzeugen keinen Technologietransfer, dann doch eher für das französische Pendant ausgesprochen hatte, das diesen Transfer beinhalten würde.

Die Früchte dieser seit dem Amtsantritt von Präsident Lula im Jahr 2003 verfolgten Außenpolitik werden nun geerntet: Auf dem BRIC-Treffen in Jekaterinburg sprachen sich Russland und China erstmals für einen Sitz Indiens und Brasiliens im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen aus, ein Bestreben, das Brasilien bereits seit einigen Jahren verfolgt. Die Beziehungen zu Indien und Südafrika sind im Rahmen des IBSA-Forums vertieft und sogar institutionalisiert worden, Brasilien spielt eine wesentliche Rolle bei der Doha-Entwicklungsrunde, führt gemeinsam in der WTO mit Indien die G20 der Schwellen- und Entwicklungsländer an, in deren Rahmen es sich für den Abbau von Agrarsubventionen in den USA und der EU und für die Reduzierung von Agrarimportzöllen einsetzt und wird im November diesen Jahres Gastgeber der G20 der Finanzminister sein.

Brasilien hat dabei einige nicht zu unterschätzende Stärken, die sich nicht nur auf den hervorragend ausgebildeten diplomatischen Apparat und die Koordinierungsfähigkeit mit anderen Staaten beziehen. Im Gegensatz zu China und Russland kann es auch auf eine funktionierende Mehrparteiendemokratie blicken, die es in wesentlichem Maße erleichtert, eine Diskussion zwischen Staat und Zivilgesellschaft über außenpolitische Themen zu führen und somit letztlich Unterstützung und Rückhalt in der brasilianischen Gesellschaft für seinen außenpolitischen Weg zu finden.

### **Wer mit wem?**

Eine neue politische Konfiguration der Weltordnung wird angesichts dessen wahrscheinlicher, und dieser Einsicht wurde auf dem G8-Treffen in Heiligendamm im letzten Jahr auch bereits zaghaft Rechnung getragen: Die G5 Staaten wurden nach Heiligendamm eingeladen – allerdings nur zu Kaffee und Kuchen, und serviert wurden ausschließlich von den G8 auf die Tages-

ordnung gesetzte und von ihnen bereits vor-diskutierte Themen.

Eine solche Situation werden die G5 in diesem Juli in Toyako, Japan, wo das nächste G8-Treffen stattfinden wird, nicht mehr akzeptieren. Sie kündigten bereits an, dass sie diesmal nicht nur zum Frühstück – oder wahlweise zum Nachtsch – anreisen werden und sich nicht als Gäste, sondern als gleichwertige Diskussionspartner verstehen.

Brasilien hat sich nach sorgfältigen Abwägungen entschlossen, am G8-Gipfel in Japan teilzunehmen; Gesprächsthemen werden unter anderem die Entwicklung in Afrika, Energiesicherheit und institutionelle Reformen des internationalen Systems sein – Themen also, die auch bereits in Heiligendamm aufgegriffen wurden. Eine in letzter Zeit häufig diskutierte etwaige Fusion der G8 und der G5 zu einer Gruppe der G13 (oder durch Erweiterung um mindestens ein islamisches Land zu einer Gruppe der G14) wird von offizieller brasilianischer Seite nicht befürwortet. Lula wird sich wohl aller Voraussicht nach für verschiedene Foren und Mechanismen einsetzen, die parallel zueinander laufen und in ad-hoc-Konsultationen miteinander arbeiten sollen.

Auch ein Szenario, in dem sich die G5 oder die G8 als Surrogat eines gescheiterten Multilateralismus anbieten, wird in Brasilien auf wenig Gegenliebe stoßen – globale Führungsmächte sollten aus Sicht Brasiliens dafür sorgen, dass die Vereinten Nationen ihre Kernaufgaben ausführen können und nicht daran arbeiten, dass der Sinn der Vereinten Nationen durch ein neues Gremium obsolet

wird. Und der Vorschlag einiger G8-Staaten, die OECD könne als Plattform eines institutionalisierten Dialogs zwischen den G5 und den G8 dienen, wird schon daran scheitern, dass außer Mexiko, das bereits OECD-Mitglied ist, die anderen der G5-Länder in absehbarer Zukunft wohl kaum Mitglieder der OECD werden.

An einer neuen politischen Konfiguration der Weltordnung – so sie sich denn konkretisieren sollte – wird Brasilien, gemeinsam mit China, Indien, Russland, aber auch Südafrika und Mexiko, maßgeblichen Anteil haben. Solange die zur Zeit recht heterogenen G5-Staaten in wesentlichen Fragen des internationalen Systems noch keine gemeinsamen Positionen entwickelt haben, wird sich die Weltordnung weiterhin auf verschiedene nebeneinander her laufende Gruppen, Institutionen, Foren und Dialogmechanismen einstellen können – sollten sich die G5 in wesentlichen globalen Fragen, allen voran der Sicherheit, der Energie und des Handels, jedoch weiter annähern und tatsächlich mit einer Stimme sprechen, werden politische und auch institutionelle Veränderungen sehr wahrscheinlich werden.

Zu hoffen bleibt, dass sich die "alten" Großen Acht schon einmal auf die möglichen Veränderungen einstellen – dass auf der offiziellen japanischen G8-Homepage die Großen Fünf nicht einmal erwähnt sind, dämpft diese Hoffnung allerdings erheblich.



**Friedrich-Ebert-Stiftung**  
**Büro Brasilien**  
**Avenida Paulista 2001**  
**São Paulo CEP 01311-931**  
**Brasilien**  
**Tel.: 0055-11-32539090**  
**Fax: 0055-11-32533131**  
**[www.fes.org.br](http://www.fes.org.br)**