

Der Belo Monte Staudamm: Paradebeispiel für eine erfolgreiche Zivilgesellschaft in Brasilien?

Peters, Ina

Veröffentlichungsversion / Published Version
Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
GIGA German Institute of Global and Area Studies

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Peters, I. (2011). *Der Belo Monte Staudamm: Paradebeispiel für eine erfolgreiche Zivilgesellschaft in Brasilien?* (GIGA Focus Lateinamerika, 9). Hamburg: GIGA German Institute of Global and Area Studies - Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien, Institut für Lateinamerika-Studien. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-276251>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

Der Belo Monte Staudamm: Paradebeispiel für eine erfolgreiche Zivilgesellschaft in Brasilien?

Ina Peters

Der seit Jahren geführte Streit zwischen der brasilianischen Regierung und zivilgesellschaftlichen Gruppen um das Wasserkraftwerk Belo Monte nahm am Mittwoch (28.09.2011) eine überraschende Wende. Der Bundesgerichtshof in Belém verfügte den sofortigen Baustopp und untersagte Eingriffe in den natürlichen Flusslauf, die die Zierfischpopulationen gefährden. Das Baukonsortium Norte Energia SA will Widerspruch gegen das Urteil einlegen.

Analyse

Seit der Re-Demokratisierung Brasiliens 1985 verzeichnen zivilgesellschaftliche Organisationen ein stetiges Wachstum. Im Fokus von Bürgerrechtlern und Umweltaktivisten steht vor allem der Amazonasregenwald. Ob diese Gruppen die Amazonaspolitik der Regierung, die von der Nutzung natürlicher Ressourcen bestimmt wird, tatsächlich beeinflussen können, ist jedoch fraglich.

- Die Anzahl zivilgesellschaftlicher Gruppen in Brasilien hat sich allein im Zeitraum von 1996 bis 2005 mehr als verdreifacht. Umweltschutz- und Bürgerrechtsorganisationen registrierten in dieser Zeit die größten Zugewinne. Seit dem 1999 verabschiedeten Gesetz zur Regelung zivilgesellschaftlicher Organisationen ist das Verhältnis von Staat und Zivilgesellschaft zudem formalisiert.
- Seit den 1970er Jahren wächst die strategische Bedeutung des Amazonasregenwaldes stetig. Konflikte um Landtitel und Ressourcennutzung, Umweltschutz und indigene Rechte bestimmen seither die Agenda. Am Beispiel von Infrastruktur-Großprojekten zeigen sich die Herausforderungen einer nachhaltigen Amazonaspolitik.
- Nepotismus, Klientelismus und Diskriminierung erschweren nach wie vor ein zivilgesellschaftliches Engagement und schüren die Zweifel an Brasiliens Rechtsstaatlichkeit. Durch internationale zivilgesellschaftliche Kooperationen – wie im Rahmen des Belo Monte Projektes – gerät die Regierung jedoch zunehmend unter Druck.

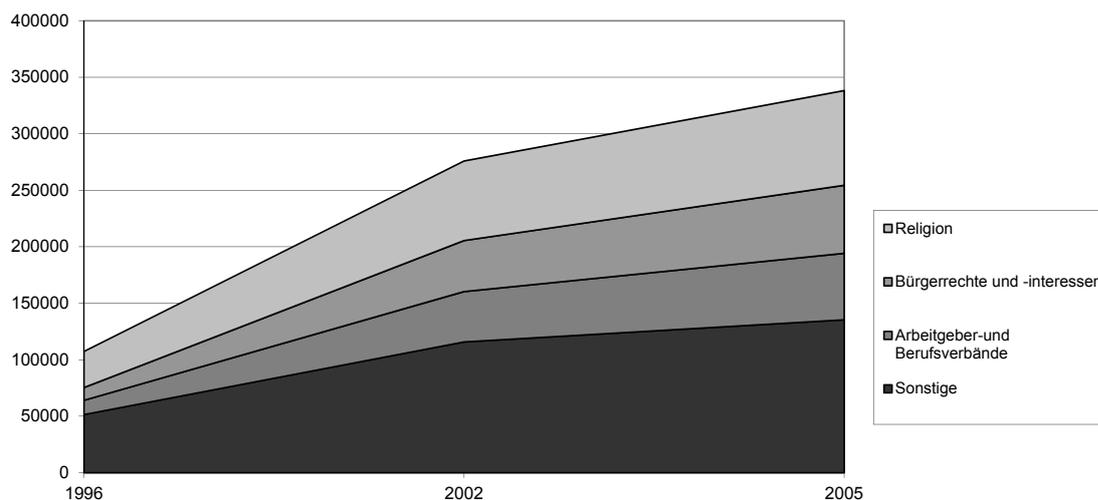
Schlagwörter: Brasilien, Zivilgesellschaft, Amazonien, Belo Monte

Die Entwicklung der brasilianischen Zivilgesellschaft

In Brasilien ist zivilgesellschaftliches Engagement in erster Linie auf die Gewerkschaftsbewegung zurückzuführen. Die seit 2002 regierende Arbeiterpartei (*Partido dos Trabalhadores, PT*) entstand 1980 aus einer Reihe zivilgesellschaftlicher Basisorganisationen. Bereits in den 1970er Jahren hatten Freiwilligenorganisationen damit begonnen, vor allem die von der Politik vernachlässigten Interessen der Armen ins Blickfeld zu rücken. Einen Aufschwung erlebten zivilgesellschaftliche Organisationen mit der politischen Liberalisierung und dem Beginn der demokratischen Transition in den frühen 1980er Jahren. Zwischen 1978 und 1980 wurden allein in den großen Städten Brasiliens mehr Organisationen gegründet als während der

zialen Bewegungen, die sich seit den 1970er Jahren in Brasilien gebildet haben, fordern in Bezug auf die Entscheidungsprozesse der Regierung verstärkt Effizienz, Transparenz, Kontrolle und Rechenschaftspflicht. Diese Bewegungen orientieren sich nicht mehr an der sozialen Herkunft ihrer Akteure (z.B. Arbeiter- oder Bauernbewegungen), sondern an dem Gegenstand ihrer Aktionen (z.B. Umwelt- oder Frauenthemen). Sie folgen den Prinzipien von Gewaltlosigkeit, sind untereinander vernetzt und arbeiten themenorientiert (Zimmering 2008: 40). Obwohl Nichtregierungsorganisationen (NROs) in Brasilien fest etabliert sind, steht ihre begriffliche und rechtliche Eingrenzung noch aus. Das Gesetz zur Regelung zivilgesellschaftlicher Organisationen aus dem Jahr 1999 kennt formell nur die so genannte „Zivilgesellschaftliche Organisation des öffentlichen In-

Abbildung 1: Anzahl zivilgesellschaftlicher Organisationen zwischen 1996 und 2005



Quelle: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, IBGE (<www.ibge.gov.br>, 07.09.2011).

gesamten Zeit der ersten Republik (1891-1964). In der neuen Verfassung von 1988 wurde zivilgesellschaftliche Partizipation in den Bereichen soziale Teilhabe und Gesundheitsversorgung, Sozialrecht, Umwelt und Stadtentwicklung zudem erstmals institutionalisiert. Nicht zuletzt trug die Regierungsbeteiligung der PT, die bis heute für eine Umverteilungs- und Partizipationspolitik steht, dazu bei, Partizipationsmechanismen auf kommunaler Ebene zu etablieren (Calcagnotto 2005: 282).

Zivilgesellschaftliche Organisationen sind aufgrund ihres hohen Aktivierungspotenzials in der Lage, sozialen Wandel zu initiieren, können diesen aber auch verhindern oder rückgängig machen. Insbesondere die sogenannten „neuen“ so-

teresses“ (OSCIP), die eine Sonderform der NRO darstellt. Einzig bei Erfüllung besonderer Transparenzkriterien kann eine Organisation vom Justizministerium als OSCIP und somit als Partnerin der Regierung anerkannt werden. Auch der Verband brasilianischer Nichtregierungsorganisationen (ABONG) streitet für seine Anerkennung als OSCIP, um den Status seiner Mitglieder zu verbessern (Calcagnotto 2005: 279-280).

Laut einer gemeinsamen Studie brasilianischer Forschungsinstitute und der ABONG waren im Jahr 2006 nicht weniger als 338.000 zivilgesellschaftliche Organisationen in Brasilien tätig. Dabei handelt es sich um private Stiftungen, Verbände und Organisationen, die insgesamt 1,7 Mio. Arbeitsplätze stel-

len. Religionsgemeinschaften, Bürgerrechtsorganisationen, die sich unter anderem für Arbeit und Ausbildung, Minderheiten und ländliche Entwicklung einsetzen, sowie Arbeitgeber- und Berufsverbände stellten zuletzt die größten Anteile.

Die noch junge Umwelt- und Tierschutzbewegung erfuhr in den Jahren von 2002 bis 2005 den deutlichsten Zuwachs. Sie legte mit einem Plus von 61 Prozent dreimal so stark zu wie die Gesamtheit der zivilgesellschaftlichen Organisationen (23 Prozent). Diese Entwicklung spiegelt laut des brasilianischen Institutes für Geographie und Statistik (*Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística*, IBGE) die globale Besorgnis der Bevölkerung über den mangelnden Umwelt- und Tierschutz wider.

Traditionell finden sich die meisten zivilgesellschaftlichen Organisationen Brasiliens im reicheren Südosten des Landes. Allerdings verzeichnet der Nordosten seit 2002 die größten Zuwächse. Die geographische Verteilung der Stiftungen, Verbände und Organisationen verdeutlicht zudem die spezifischen regionalen Interessen. Während 58 Prozent der Religionsgemeinschaften und 49 Prozent der Gesundheitsverbände im Südosten angesiedelt sind, konzentrieren sich im Nordosten Bürgerrechtsorganisationen (39 Prozent). Die Ursachen hierfür liegen in den jahrzehntealten Konflikten um Land- und Ressourcennutzung, Umweltschutz und indigene Lebensräume.

Amazonien als umkämpftes Terrain

Das koloniale Erbe Brasiliens besteht in einer ungerechten Landverteilung, die einigen Großgrundbesitzern vor allem in Amazonien nicht nur Boden, sondern auch Macht und Einfluss sichert. Indigene Völker und landlose Siedler müssen dagegen um ihre Lebensgrundlage fürchten. Dubiose Landgeschäfte und die Besetzung von Gebieten ohne formalen Besitzanspruch führen bis heute dazu, dass Gewohnheitsrechte und Selbstjustiz in der Region vorherrschen.

Die Erschließung und Besiedelung des Amazonasgebietes begannen in den 1970er Jahren im Rahmen einer strategischen Amazonaspolitik. Technokraten und nationale Eliten waren damals für die Umsetzung der staatlichen Programme verantwortlich. Die Schuldenkrise Ende der 1980er Jahre verhinderte jedoch die Umsetzung einiger Großprojekte, die seitdem von Regierung zu Regierung weitervererbt werden und inzwischen zum Teil im aktuellen Wachstumsprogramm PAC (*Programa de*

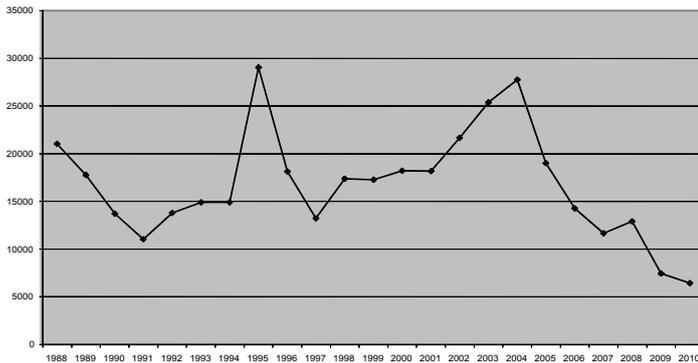
Aceleração do Crescimento) aufgegangen sind. Mit der Re-Demokratisierung eröffneten sich auch in der Amazonaspolitik neue Spielräume für gesellschaftliche Teilhabe und partizipative Entscheidungsprozesse (Scholz 2003).

Die zunehmende Abholzung des Regenwaldes ist ein Konfliktthema, das nicht zuletzt international große Aufmerksamkeit hervorruft. Zu Zeiten der Kolonialisierung war die Entwaldung vor allem auf das Interesse an Edelhölzern zurückzuführen. Gegenwärtig führt die staatlich subventionierte Umwandlung der Waldgebiete in Anbau- und Weideflächen (Sojaproduktion und Rinderzucht) sowie für umfangreiche Infrastrukturmaßnahmen (Straßenbau und Staudämme) zur Entwaldung. Auch der illegale Abbau von Bodenschätzen und die Brandrodung durch landlose Bauern tragen dazu bei, dass heute mehrere Baumarten vom Aussterben bedroht sind. Obwohl Brasilien im Jahr 2010 mit 6.451 km² die geringste Abholzung seit 1988 verzeichnen konnte, zeigen die Statistiken, dass es sich um ein strukturelles Problem handelt.

Einer der Hauptgründe für die Rodung ist nach Aussagen des Zentrums für internationale Forstwissenschaft (CIFOR) die Gewinnung von Weideland für die Rinderzucht. Zwischen 1990 und 2000 wuchs die Größe der Rinderherden im Amazonasgebiet demnach von 26 Mio. Tieren auf fast 48 Mio. Tiere. Gleichzeitig stieg der Anteil der Tiere im Amazonas gemessen an der Gesamtzahl der in Brasilien gezüchteten Rinder von 18 auf 28 Prozent. 2008 war Brasilien laut der Vereinigung brasilianischer Rindfleischexporteure (ABIEC) mit einem Volumen von 2,2 Mio. Tonnen an Rinderschlachtkörpern der weltweit größte Exporteur.

Dabei ist die Abholzung des Regenwaldes sowohl mit der Sozial- als auch mit der Wirtschafts- und Umweltpolitik eng verbunden. Die Beendigung der Abholzung des Regenwaldes erfordert nicht nur eine umfassende Landreform, sondern einen gesellschaftlichen Bewusstseinswandel und ein konsequentes Aufbrechen der patriarchalischen Machtstrukturen in der Region. Angesichts des staatlichen Unvermögens, die Zustände in Amazonien zu ändern, haben sich viele Menschen zu sozialen Bewegungen und Aktivistengruppen zusammengeschlossen. Der Einsatz für ihre Interessen ist mitnichten ungefährlich, wie die vielen Fälle von Gewalt und Mord an führenden Aktivisten zeigen. Allein im vergangenen Jahr verzeichnete die brasilianische Landpastorale (CPT)

Abbildung 2: Regenwaldabholzung in km², 1988-2010



Quelle: <www.mongabay.com> (Datenbasis: National Institute of Space Research, INPE, 07.09.2011).

landesweit annähernd 850 Landkonflikte, von denen mehr als die Hälfte in den neun Amazonasstaaten Acre, Amapá, Amazonas, Maranhão, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima und Tocantins stattfanden. Laut CPT wurden 2010 allein im Bundesstaat Pará 18 Menschen aufgrund von Land- und Ressourcenkonflikten ermordet und 30 mit dem Tod bedroht. Als Reaktion auf die Häufung von Gewalttaten entsandte die Regierung im Juni 2011 eine Sondertruppe aus Militärs und Polizisten ins Amazonasgebiet, um weitere Gewalttaten zu verhindern und ein Exempel zu statuieren. Insgesamt ist jedoch festzustellen: Trotz massiver Bedrohungen hat das zivilgesellschaftliche Engagement für Menschenrechte, Bildung und Umweltschutz in den letzten Jahren zugenommen. Besonders im Bundesstaat Pará konnte ein Wachstum bei den Bauerngesellschaften, NROs und der katholischen Kirche verzeichnet werden. Auf massiven Widerstand und zivilgesellschaftliches Engagement treffen auch die staatlichen Infrastrukturprojekte mit ihren zum Teil erheblichen ökologischen und sozioökonomischen Konsequenzen.

Der Fall Belo Monte: Sind Fortschritt und Nachhaltigkeit unvereinbar?

Der Bau des Wasserkraftwerkes Belo Monte ist eines der Projekte, die bereits in den 1970er Jahren unter der Militärdiktatur in Erwägung gezogen wurden und nun im Wachstumsprogramm PAC aufgegangen sind. Der Belo Monte Staudamm wäre nach dem Drei-Schluchten-Staudamm in China und dem Itaipú-Staudamm im Grenzgebiet zwischen Brasilien und Paraguay das drittgrößte Wasserkraftwerk der Welt. Eines der größten sozialen Bündnisse gegen das Wasserkraftwerk ist die Bewegung „Lebendiger Xingu Für Immer“ (*Movimen-*

to Xingu Vivo Para Sempre, MXVPS), der sich mehr als 250 Basisorganisationen aus der Region angeschlossen haben. Die Kritik der Kraftwerksgegner richtet sich insbesondere gegen die Bedrohung der Ökosysteme und der indigenen Siedlungsgebiete durch die Umleitung des Flusses und die Flutung einer mehr als 500 km² großen Fläche. Sie befürchten massive soziale und sozioökonomische Auswirkungen auch für die Menschen am unteren Flusslauf und in Gebieten, die nicht unmittelbar am Flussufer liegen (Diamond und Poirier 2010). Inzwischen wird das Kraftwerk als strategisches Infrastrukturprojekt betrachtet und von der PT-Regierung unterstützt. Brasiliens ehemaliger Präsident (2003-2010) und früherer Gewerkschaftsführer Luiz Inácio Lula da Silva („Lula“) hat sich nach eigenen Angaben selbst von dem Projekt überzeugen lassen. Seine Meinungsänderung hat zu einem massiven Vertrauensverlust seitens der zivilgesellschaftlichen Organisationen geführt.

Im Bundesstaat Pará, wo der Staudamm gebaut werden soll, wuchs der Widerstand in den letzten Jahren erheblich an und hat eine neue Qualität erreicht. Die zivilgesellschaftlichen Gruppen haben ihre Strategien und Instrumente an die veränderten institutionellen Rahmenbedingungen angepasst. In den 1980er Jahren, als die Finanzierung des Wasserkraftwerkes noch mit internationalen Mitteln erfolgen sollte, setzte man in erster Linie auf die Unterstützung internationaler Institutionen. Durch eine Intervention bei der Weltbank konnte das Projekt damals gestoppt werden. Heute verfügt Brasilien über genügend Eigenkapital, um Belo Monte bauen zu können. Die heutigen Adressaten der Protestbewegung sind daher in erster Linie einheimische Politiker, Behörden und Unternehmen. Laut brasilianischer Verfassung ist für Großprojekte auf indigenem Gebiet ein umfangreiches Genehmigungsverfahren notwendig, das jedoch seit Jahren von den zuständigen Behörden und Unternehmen umgangen wird. Hierauf begründen sich die Kritik und die Aktivitäten der Staudammgegner, die durch Protestschreiben und -märsche, Blockaden, Mahnwachen und Petitionen auf den Konflikt aufmerksam machen wollen. Zudem wählen die zivilgesellschaftlichen Organisationen zunehmend den Rechtsweg und arbeiten eng mit der Bundesstaatsanwaltschaft (*Ministério Público*) zusammen, die im öffentlichen Interesse die Gesetzmäßigkeit öffentlicher und privater Akteure überwacht. Auch Beschwerden an internationale Institutionen wie die Vereinten Nationen und die Orga-

nisation Amerikanischer Staaten haben in den letzten Jahren zugenommen.

Zwei Vorgänge sind für den Planungs- und Genehmigungsprozess derzeit von besonderer Bedeutung: Die nationale Lizenzierung des Wasserkraftwerkes sowie eine Beschwerde, die im November 2010 von einem Bündnis zivilgesellschaftlicher Organisationen an die Interamerikanische Kommission für Menschenrechte (*Inter-American Commission on Human Rights*, IACHR) gerichtet wurde. Beide Vorgänge sind für die Durchführung des Projektes entscheidend und schaffen zudem Einflussmöglichkeiten für zivilgesellschaftliche Gruppen.

Die Lizenzierung des Wasserkraftwerkes ist eine zentrale Entscheidung, die vom Brasilianischen Institut für Umwelt und erneuerbare natürliche Ressourcen (*Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis*, Ibama) sowie regionalen Lizenzierungsbehörden und Gerichten getroffen wird. Die Einflussmöglichkeiten zivilgesellschaftlicher Organisationen sind in dieser Phase besonders stark und das Engagement dementsprechend groß. Die zivilgesellschaftlichen Gruppen in Pará arbeiten eng mit der Bundesstaatsanwaltschaft zusammen, um den Bau des Belo Monte-Staudamms auf juristischer Ebene zu stoppen. In mehreren Gerichtsprozessen wurde inzwischen festgestellt, dass die Umweltverträglichkeitsprüfungen unvollständig sind und die Konsultationsverfahren nicht gesetzmäßig durchgeführt wurden. Der Bundesrichter von Pará, Antônio Carlos Almeida Campelo, kritisierte insbesondere, dass die laut Artikel 176 der brasilianischen Verfassung zu erarbeitenden spezifischen Regelungen zur Nutzung von Wasserkraft auf indigenem Gebiet noch nicht vorlägen. Das gesamte Planungs- und Genehmigungsverfahren sei daher verfassungswidrig. Die von Campelo erlassenen einstweiligen Verfügungen gegen die Versteigerung der Nutzungslizenz für die Wasserkraft wurden jedoch vom übergeordneten Regionalen Bundesgericht der 1. Region aufgehoben. Aufgrund heftiger gerichtlicher Auseinandersetzungen am Tag der Lizenzversteigerung wurde das Verfahren übereilt abgeschlossen und das Ergebnis erst nach einem weiteren Gerichtsurteil bekannt gegeben. Im Juni 2010 wurde Richter Campelo in einem offensichtlich politisch motivierten Verfahren schließlich seines Amtes enthoben. Ein neues Umweltgericht in Belém wird in Zukunft für den Fall Belo Monte verantwortlich sein. Die intransparente Abwicklung der Lizenzversteigerung und

die Amtsenthebung des Richters Campelo nähren Zweifel an der Gesetzmäßigkeit der Vorgänge.

Am 1. April 2011 forderte die Interamerikanische Kommission für Menschenrechte einen sofortigen Stopp der Genehmigungsverfahren und Baumaßnahmen im Fall des Staudammes Belo Monte. Die IACHR reagierte damit auf die Beschwerden von Umwelt- und Menschenrechtsaktivisten, die eine Gefährdung der indigenen Gemeinschaften im Xingu-Becken sowie die Zerstörung der indigenen Gebiete befürchten. Die Forderungen der IACHR beinhalten die umfassende Information der indigenen Gemeinschaften in einem zugänglichen Format und der jeweiligen indigenen Sprache sowie ihre Konsultation gemäß den internationalen Konventionen.¹ Außerdem soll Brasilien geeignete Maßnahmen ergreifen, um das Leben und die physische Integrität der indigenen Völker zu schützen und die Ausbreitung von Krankheiten und Epidemien infolge des Wasserkraftwerkes zu verhindern. Die amtierende brasilianische Präsidentin Dilma Rousseff und ihre PT-geführte Regierung reagierten abweisend und verweigerten zusätzliche Maßnahmen zum Schutz der indigenen Völker. Das brasilianische Außenministerium *Itamaraty* bezeichnete die Ansichten der IACHR als übereilt und ungerechtfertigt. Das Konsortium *Norte Energia*, das mit dem Bau beauftragt ist, ließ mitteilen, dass die indigenen Gemeinschaften der Region freien und breiten Zugang zu den relevanten Unterlagen hätten und an mehr als 30 Sitzungen zu dem Bauvorhaben teilgenommen hätten. Vertreter in Brasilien tätiger internationaler NROs werfen der brasilianischen Diplomatie hingegen schwere Fehler vor und befürchten eine internationale Blamage. Das Image Brasiliens als Regionalmacht und Veranstalter der UN-Konferenz für nachhaltige Entwicklung in Rio de Janeiro im Jahr 2012 stehe im Widerspruch zu der Regierungsposition im Fall Belo Monte, sagte die Vizedirektorin der Umweltschutzorganisation AIDA, Astrid Puentes. Die Anhörung indigener Völker im Fall von Infrastrukturgroßprojekten in indigenen Gebieten ist in der brasilianischen Verfassung sowie in internationalen Verträgen² geregelt. Die negati-

1 Indigene Völker haben einen Anspruch auf freie, informative Konsultationen, die guten Glaubens durchgeführt werden, kulturell passend sind und eine Vereinbarung zum Ziel haben.

2 Brasilien ratifizierte die Amerikanische Menschenrechtskonvention im Jahr 1992 und die ILO Konvention 169 im Jahr 2002. Am 13.09.2007 stimmte Brasilien in der UN-Generalversammlung der Erklärung der Vereinten Nationen über die Rechte der indigenen Völker zu, die jedoch als Soft Law gilt

ve Reaktion der brasilianischen Regierung auf die Forderungen der IACHR schüren Zweifel an der Ernsthaftigkeit, mit der Brasilien den Schutz von Mensch und Umwelt sowie die Einhaltung internationaler Abkommen verfolgt.

Der Fall des Wasserkraftwerkes Belo Monte zeigt die widersprüchlichen Interessen, die das Amazonasgebiet als strategische Region hervorbringt. Die Betroffenheit indigener Völker, die teilweise in selbst gewählter Isolation im und vom Regenwald leben, macht den Konflikt zwischen ressourcenintensivem Wirtschaftswachstum und nachhaltiger Subsistenzversorgung besonders deutlich. Brasilien muss Wege finden, um seinen Energiebedarf zu decken, ohne dabei die Lebensgrundlage eines Teiles seiner Bevölkerung zu zerstören. Durch die enge Verflechtung der verschiedenen Konfliktfelder sind dafür umfassende Reformen in Verwaltung und Justiz sowie ein gesellschaftlicher Wertewandel notwendig. Welche Möglichkeiten hat Brasiliens Zivilgesellschaft, diese gesellschaftlichen Veränderungen voranzubringen?

Möglichkeiten und Grenzen gesellschaftlicher Einflussnahme

Politische und wirtschaftliche Reformen haben zur Bekämpfung der Armut und zur Steigerung des Lebensstandards in Brasilien beigetragen. Die Modernisierung von Staat und Gesellschaft ist dagegen weit hinter den Erwartungen zurück geblieben (Nohlen 2004: 97). Das koloniale Erbe Brasiliens spiegelt sich bis heute in der geringen Verankerung des Repräsentationsgedankens und dem fehlenden Verantwortungsbewusstsein der Regierenden gegenüber der Bevölkerung wider. Nepotismus, Klientelismus und Diskriminierung sorgen für eine faktische Exklusion insbesondere der indigenen Minderheiten. Die Ungleichheit innerhalb der Bevölkerung führt zu mangelnder sozialer Integration und untergräbt die Legitimität des Repräsentativsystems (Nohlen 2004: 92). Obwohl laut *Latinobarómetro* (2009) die Mehrheit der Brasilianer (55 Prozent) die Demokratie als bevorzugte Staatsform ansieht, gelten die modernen demokratischen Institutionen als wenig vertrauenswürdig und irrelevant für politische Entscheidungsprozesse (siehe Tabelle).

Dies ist nicht verwunderlich, wenn der Rechtsweg der Gesellschaft zwar formell offen steht, die

und rechtlich nicht bindend ist.

Gerichte aber zum Teil verfassungswidrige Entscheidungen treffen, wie im Fall Belo Monte offensichtlich wird (Scholz 2010: 27).

Tabelle 1: Vertrauen in demokratische Institutionen in Brasilien

Vertrauen in die	wenig oder kein Vertrauen
Judikative (Rechtsprechung)	55 Prozent
Legislative (Parlament)	65 Prozent
Exekutive (Regierung)	53 Prozent
Parteien	78 Prozent
Lokalregierung	61 Prozent
Öffentliche Verwaltung	61 Prozent

Quelle: *Latinobarómetro* 2009 (<www.latinobarometro.org>, 07.09.2011).

Solche Entscheidungen tragen dazu bei, dass zivilgesellschaftliche Interessen weiterhin vermittels direkter Forderungen an die Behörden artikuliert statt durch repräsentative Institutionen in den politischen Entscheidungsprozess eingebracht werden. Politische Parteien scheiden aufgrund ihrer mangelnden Verbundenheit mit der Zivilgesellschaft als Interessenvermittler größtenteils aus. Die Distanz zwischen Parteien und Gesellschaft in Brasilien ist unter anderem auf die Entstehungsgeschichte der Parteien zurückzuführen. Historisch gesehen, spielen sie eine der Exekutive untergeordnete Rolle in der Interessenvertretung und Politikformulierung. Da sie in einigen Fällen nicht aus der Gesellschaft heraus, sondern vom Staat gegründet wurden, fehlt es ihnen an Identität und Verbundenheit mit der Zivilgesellschaft (Mainwaring 1988: 93). Diese häufig als *subdesenvolvimento partidário* bezeichnete Unterentwicklung der Parteien³ befördert das Engagement zivilgesellschaftlicher Organisationen und sozialer Bewegungen. Ist die brasilianische Zivilgesellschaft also zu Recht Hoffnungsträger der Politik?

Zweifelsohne können die neuen sozialen Bewegungen dazu beitragen, dass sich die brasilianische Zivilgesellschaft von ihrem Selbstverständnis als autonome und oppositionelle Kraft löst. Sie helfen, die politische, ökonomische und kulturelle Exklusion bestimmter Bevölkerungsgruppen ab-

³ Der Begriff wurde von Bolívar Lamounier und Rachel Meneguillo geprägt und unter anderem von Scott Mainwaring und Amaury de Souza übernommen.

zubauen und die Konsolidierung des demokratischen Systems voranzutreiben (Nohlen 2004: 83).

Unterstützung bekommen zivilgesellschaftliche Gruppen zudem häufig von transnationalen Akteuren. Die mangelhafte Durchsetzungsfähigkeit des brasilianischen Staates, die vielen Verantwortlichen durchaus bewusst ist, wird zunehmend von externen Akteuren kritisiert. Je nachdrücklicher Brasilien sich als regionale Führungsmacht zu profilieren versucht, desto stärker wachsen die Forderungen und Erwartungen der internationalen Staatengemeinschaft. In sozialen und ökologischen Fragen soll Brasilien zunehmend westliche Standards einhalten und eine Vorreiterrolle in Südamerika einnehmen. Die Verweigerung konkreter Entwaldungs- und Emissionsziele auf internationalen Klimakonferenzen zeigt, dass selbst die brasilianischen Verhandlungsführer ihre Regierung nicht in der Lage sehen, die erforderlichen Maßnahmen konsequent umzusetzen.

Fazit

Lange Zeit hat Brasilien das Amazonasgebiet als geostrategische Region betrachtet und internationales Interesse am Erhalt des Regenwaldes mit dem Verweis auf die nationale Souveränität zurückgewiesen. Inzwischen wurden Maßnahmen beschlossen, um Amazonien vor weiterem Raubbau zu bewahren. Die Einrichtung von Schutzgebieten steht jedoch häufig im Konflikt mit den energie- und infrastrukturpolitischen Plänen der Regierung. Andererseits gibt sich Brasilien bei den internationalen Klimaverhandlungen seit einigen Jahren als harter aber engagierter Verhandlungspartner. So ist das Land zu eigenen Anstrengungen bereit, sofern die Industrieländer einer unterschiedlichen Belastung von Industrie- und Schwellenländern zustimmen. Besonders das hohe wissenschaftliche Niveau und die diplomatische Professionalität Brasiliens werden lobend hervorgehoben (Scholz 2010: 24). Somit könnte Brasilien eine Vorbildrolle in Lateinamerika in Bezug auf die Umwelt- und Sozialpolitik einnehmen. Die tägliche Realität im Amazonasgebiet spricht jedoch eine andere Sprache. Solange Amazonien ein weitgehend rechtsfreier Raum ist und die Umweltschutzmaßnahmen nicht durch Verwaltungs- und Justizreformen sowie gesellschaftliche Veränderungsprozesse flankiert werden, kann die Umweltpolitik Brasiliens nicht als nachhaltig bezeichnet werden.

Die Konflikte um Wasserkraftwerke in Amazonien weisen darüber hinaus eine internationale Komponente auf. Der Strom aus dem Wasserkraftwerk Belo Monte soll in erster Linie in die energieintensiven exportorientierten Industriesektoren Bergbau und Aluminiumverhüttung fließen. Damit will Brasilien seine ökonomische Erfolgsgeschichte fortsetzen, die unter anderem auf einer aktiven Weltmarktintegration und einem stetigen Exportwachstum beruht (Scholz 2010: 22). Auch in Chile ist ein Wasserkraftwerk in Planung, das Arbeitsplätze und Wirtschaftswachstum generieren soll, gleichzeitig jedoch das fragile Ökosystem, den Tourismus und die Bürgerrechte der Anwohner gefährdet. Der billige Strom aus den Wasserkraftwerken Südamerikas garantiert niedrige Rohstoffpreise auf dem Weltmarkt und stärkt die Konkurrenzfähigkeit südamerikanischer Volkswirtschaften. Damit werden Infrastruktur-Großprojekte im Amazonasgebiet zu einem internationalen Streitpunkt, der auch auf die Agenda westlicher Staaten gehört.

Literatur

- Calcagnotto, Gilberto (2005), Brasiliens zivilgesellschaftliche Organisationen und die Regierung Lula. Mitregieren oder Sprung ins politische Abseits?, in: Joachim Betz und Wolfgang Hein (Hrsg.), *Neues Jahrbuch Dritte Welt 2005. Zivilgesellschaft*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 275-293.
- Diamond, Sara und Christian Poirier (2010), Brazil's Native Peoples and the Belo Monte Dam: A Case Study, in: *NACLA Report on the Americas*, 043, 5, 25-29.
- Mainwaring, Scott (1988), Political Parties and Democratization in Brazil and the Southern Cone, in: *Comparative Politics*, 21, 1, 91-120.
- Nohlen, Dieter (2004), Demokratie ohne Vertrauen: Herausforderung für die Zivilgesellschaft in Lateinamerika, in: *Internationale Politik und Gesellschaft*, 2, 80-106.
- Scholz, Imme (2003), *Lokale nachhaltige Entwicklung und Entwaldung. Handlungsspielräume zivilgesellschaftlicher Gruppen in Amazonien*, Arbeitspapier, Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik.
- Scholz, Imme (2010), Wachstum und ökologische Grenzen in Brasilien, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 12, 22-28.
- Zimmering, Raina (2008), Revolution in der Demokratie? Neue soziale Bewegungen in Lateinamerika, in: *WeltTrends*, 61, 35-41.

■ Die Autorin

Ina Peters, M.A., ist Doktorandin an der „Hamburg International Graduate School for the Study of Regional Powers“ und Mitarbeiterin im „Regional Powers Network“ des GIGA.

E-Mail: <ipeters@giga-hamburg.de>, Website: <<http://staff.giga-hamburg.de/ipeters>>.

■ GIGA-Forschung zum Thema

Im Rahmen des „Regional Powers Network“ und der „Hamburg International Graduate School for the Study of Regional Powers“ untersuchen Wissenschaftler des GIGA den regionalen und globalen Machtzuwachs regionaler Führungsmächte. Auch der Forschungsschwerpunkt 4 „Macht, Normen und Governance in den internationalen Beziehungen“ beschäftigt sich mit den Außenpolitiken aufstrebender Mächte in Afrika, Asien, Lateinamerika und im Nahen Osten.

■ GIGA-Publikationen zum Thema (Auswahl)

Flemes, Daniel und Anne Marie Hoffman (2010), *Wahlen in Brasilien: Von Lula zu Dilma Rousseff*, GIGA Focus Lateinamerika, 11, online: <www.giga-hamburg.de/giga-focus/lateinamerika>.

Mähler, Annegret, Gabriele Neußer und Almut Schilling-Vacaflor (2011), *Schwarzes Gold und grüne Ambitionen: Ressourcenpolitik in den Andenländern*, GIGA Focus Lateinamerika, 5, online: <www.giga-hamburg.de/giga-focus/lateinamerika>.

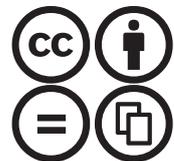
Schilling-Vacaflor, Almut (2010), *Die indigenen Völker Lateinamerikas: Zwischen zunehmender Selbstbestimmung und anhaltender Marginalisierung*, GIGA Focus Lateinamerika, 8, online: <www.giga-hamburg.de/giga-focus/lateinamerika>.

Seibert, Günter (2009), *Brasilien in Afrika: Globaler Geltungsanspruch und Rohstoffe*, GIGA Focus Afrika, 8, online: <www.giga-hamburg.de/giga-focus/afrika>.

Shim, David (2009), *Green Growth, Green Economy and Green New Deal. Die „Vergrünung“ nationaler Politik in Südkorea*, GIGA Focus Asien, 10, online: <www.giga-hamburg.de/giga-focus/asien>.



Der GIGA *Focus* ist eine Open-Access-Publikation. Sie kann kostenfrei im Netz gelesen und heruntergeladen werden unter <www.giga-hamburg.de/giga-focus> und darf gemäß den Bedingungen der *Creative-Commons-Lizenz Attribution-No Derivative Works 3.0* <<http://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0/de/deed.en>> frei vervielfältigt, verbreitet und öffentlich zugänglich gemacht werden. Dies umfasst insbesondere die korrekte Angabe der Erstveröffentlichung als GIGA *Focus*, keine Bearbeitung oder Kürzung.



Das GIGA German Institute of Global and Area Studies – Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien in Hamburg gibt *Focus*-Reihen zu Afrika, Asien, Lateinamerika, Nahost und zu globalen Fragen heraus, die jeweils monatlich erscheinen. Ausgewählte Texte werden in der GIGA *Focus* International Edition auf Englisch veröffentlicht. Der GIGA *Focus* Lateinamerika wird vom GIGA Institut für Lateinamerika-Studien redaktionell gestaltet. Die vertretenen Auffassungen stellen die der Autoren und nicht unbedingt die des Instituts dar. Die Autoren sind für den Inhalt ihrer Beiträge verantwortlich. Irrtümer und Auslassungen bleiben vorbehalten. Das GIGA und die Autoren haften nicht für Richtigkeit und Vollständigkeit oder für Konsequenzen, die sich aus der Nutzung der bereitgestellten Informationen ergeben. Auf die Nennung der weiblichen Form von Personen und Funktionen wird ausschließlich aus Gründen der Lesefreundlichkeit verzichtet.

Redaktion: Michael Radseck; Gesamtverantwortliche der Reihe: André Bank und Hanspeter Mattes
Lektorat: Silvia Bücke; Kontakt: <giga-focus@giga-hamburg.de>; GIGA, Neuer Jungfernstieg 21, 20354 Hamburg

GIGA Focus
German Institute of Global and Area Studies
Institut für Lateinamerika-Studien

IMPRESSUM