

Die Talfahrt einer aufstrebenden Macht: Brasiliens Krise und globale Präsenz

Kenkel, Kai Michael

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:

Kenkel, K. M. (2016). *Die Talfahrt einer aufstrebenden Macht: Brasiliens Krise und globale Präsenz*. (GIGA Focus Lateinamerika, 2). 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-47992-2>

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>



Prof. Dr. Kai Michael Kenkel
Gastforscher am GIGA
kai.kenkel@giga-hamburg.de

GIGA German Institute of Global and Area Studies
Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien
Neuer Jungfernstieg 21
20354 Hamburg

www.giga-hamburg.de/giga-focus

Kai Michael Kenkel

Die Talfahrt einer aufstrebenden Macht: Brasiliens Krise und globale Präsenz

GIGA Focus | Lateinamerika | Nummer 2 | Juli 2016 | ISSN 1862-3573

Das einstige Wunderland Brasilien steckt in einer tiefen Krise. Die konservative Übergangsregierung möchte sich so weit wie möglich von ihren Vorgängern Lula und Rousseff distanzieren. Trotz gerechter Kritik gilt es hier, angesichts neuer Herausforderungen nicht das Kind mit dem Bade auszuschütten und die zentralen Errungenschaften zunichte zu machen, die das Land zu einer der wichtigsten aufstrebenden Mächte gemacht hatten.

- Brasiliens Aufstieg zur Gestaltungsmacht stellte das Land vor das Dilemma, seine traditionellen diplomatischen Werte mit den Erwartungen an einen Global Player in Einklang zu bringen. Hieraus entstand ein außenpolitisches Projekt, welches das Land zu einer der wichtigsten globalen Gestaltungsmächte machte.
- Brasiliens Aufstieg basierte sowohl auf seinem damaligen wirtschaftlichen Aufschwung als auch auf den erstmals explizit in die Außenpolitik eingebrachten fortschrittlichen Prinzipien der Lula- und Rousseff-Regierungen. Hierzu gehörte die Anwendung von „soft power“, die Kritik am Westen und ein Führungsanspruch im globalen Süden.
- Obwohl die Kritik an Rousseffs Regierung in Teilen gerechtfertigt ist, geht die Übergangsregierung in ihrer Absicht, den Einfluss der Arbeiterpartei so schnell wie möglich zurückzufahren, das Risiko ein, wichtige außenpolitische Errungenschaften aufs Spiel zu setzen.
- Priorität hat unter der neuen Regierung die Wiederherstellung der wirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit durch Liberalisierung, Kürzung sozialer Programme und eine engere Bindung an den Westen. Die Entwicklung eines außenpolitischen Projekts, das dem der Vorgänger gleicht, steht aus.

Fazit

Da Brasiliens Aufstieg als Gestaltungsmacht seine Grundlage bisher in der Anwendung von fortschrittlicher „soft power“ hatte, braucht es nun ein neues Fundament für den Erhalt des globalen Status des Landes. Der Übergangsregierung dürfte es schwerfallen, diese Rolle auszufüllen. Die Prioritäten der neuen Machthaber – wirtschaftliche Stabilität und Integration globaler Märkte – sind, sofern sie nicht sozialen Fortschritt bedrohen, auch notwendige langfristige Ziele des Landes.

Die brasilianische Außenpolitik

Die Elemente der brasilianischen Außenpolitik, die für die Analyse der aktuellen Krise relevant sind, sind auf das Spannungsverhältnis zwischen deren historischen Grundpfeilern und den durch das Auftreten als aufstrebende Macht erweckten Ambitionen und Verantwortlichkeiten zurückzuführen. Hinzu kommen zwei weitere Erklärungsfaktoren.

Erstens ist es dem Land nicht gelungen, seinem rasanten Aufstieg der letzten beiden Jahrzehnte durch weitsichtige Investitionen in Infrastruktur, Technologie und Forschung einen nachhaltigen Charakter zu geben. So bleiben die Gestaltungsmöglichkeiten Brasiliens weiterhin den zyklischen Schwankungen der Rohstoffpreise, Börsen- und Wechselkurse ausgeliefert. Zweitens ist der außenpolitische Aufschwung der letzten Jahre erstmalig eindeutig an ein parteipolitisches Programm gekoppelt. So hat die Arbeiterpartei (Partido dos Trabalhadores – PT) im Laufe der Präsidentschaftsmandate von Lula da Silva (2003–2011) und Dilma Rousseff (2011–2016/2019) sowohl neue außenpolitische Konzepte wie Gestaltungsmacht und „soft power“ als auch Elemente ihrer parteipolitischen Ideologie – wie die Förderung eines Gegenpols zum dominanten Westen – ins neue globale außenpolitische Profil des Landes eingeflochten.

Nun gilt es für die Übergangsregierung unter Michel Temer, in diesem Spannungsfeld zwischen etablierten Prinzipien, neuer Rolle und krisenbedingten Einschränkungen zu navigieren. Entscheidend für die weitere Entwicklung des Landes wird ihre Fähigkeit sein, sich von den politischen Vorgängern abzusetzen, ohne dabei wichtige Errungenschaften aufzugeben.

Die Grundpfeiler der brasilianischen Außenpolitik

Die Grundprinzipien der brasilianischen Außenpolitik sind seit 150 Jahren dieselben. Sie sind vom kontinentalen Kontext geprägt, aus dem heraus Brasilien bis vor kurzem seine globale Präsenz gestaltete, und spiegeln die Notwendigkeit wider, ohne große militärische Mittel einen effektiven Schutz gegenüber größeren Mächten sicherzustellen. Folgende Prinzipien sind als geschichtliche Leitlinien der brasilianischen Außenpolitik zu verstehen: Selbstbestimmung, Nichtintervention, Pazifismus sowie eine ausgeprägte Orientierung am Völkerrecht und dem Multilateralismus als Garantien für ein globales Mitbestimmungsrecht auch strategisch schwächerer Staaten. In der Sicherheitspolitik zeigt sich dies in einer regionalen Sicherheitskultur, die auf Multilateralismus, am Völkerrecht orientierter Lösungsansätze und der Ablehnung militärischer Mittel aufgebaut ist. Als weitere Auswirkung ergibt sich eine stete Oszillation zwischen nationaler Autonomie, regionaler Einbindung, globaler Präsenz und Sonderbeziehungen zu Großmächten, allen voran den USA, als Orientierungspunkte der Interessenfindung.

Diese historisch gewachsenen Prinzipien spiegeln die Traditionen eines eher passiven, global untergeordneten, aber regional dominanten Landes wider, welches allerdings heute nicht mehr in dieser Form existiert. So prägt die Außenpolitik der letzten zwei Jahrzehnte ein konstanter Spagat zwischen Tradition und der Anpassung an die neuen Herausforderungen an eine aufstrebende Macht im globalen Süden.

Bezeichnend dafür ist die Suche nach Anerkennung als Gestaltungsmacht, die auch eine Neuausrichtung der Beziehungen zu den etablierten Mächten des Westens zur Folge hatte. Die Mischung aus zwei Neuerungen – einer neuen Protagonistenrolle und der Aufnahme parteipolitischer Prinzipien in die Außenpolitik – ist Hauptmerkmal der Ära des PT.

Die Außenpolitik in der Ära Lula

Die Außenpolitik Lulas war bestrebt, diese Prinzipien mit den neuen Möglichkeiten und Ansprüchen des Landes in einem kohärenten und attraktiven Handlungskonzept zu vereinen. Hierzu wurden nicht nur außenpolitische Handlungsstrategien und -muster wie „soft power“ und die Rolle der aufstrebenden Macht herangezogen, sondern auch ideologische Präferenzen der linksstehenden Arbeiterpartei.

Ergebnis war ein globales Auftreten, das sowohl den Traditionen des Landes folgte als auch – ob ideologisch oder konjunkturbedingt – von ihnen abwich. Natürlich leistete die positive wirtschaftliche Konjunktur der frühen 2000er-Jahre – steigende Rohstoffpreise, die Entdeckung von Erdölvorkommen vor der Küste Brasiliens, das relativ unbeschadete Überstehen mehrerer globaler Finanzkrisen – auch einen entscheidenden Beitrag zum wachsenden diplomatischen Handlungspotenzial Brasiliens.

Bezeichnend ist hierfür das Zusammenspiel zwischen neuen außenpolitischen Konzepten mit Elementen der Ideologie des PT. Hierzu muss gesagt werden, dass während der Regierungszeit Lulas das Entscheidungsmonopol des bis dahin stark abgeschotteten Außenministeriums (auch als Eponym nach seinem Hauptsitz als „Itamaraty“ bekannt) aufgebrochen wurde. So wurde die Stelle eines direkt dem Präsidenten untergeordneten (und somit effektiv dem Außenminister übergeordneten) Beraters für Außenpolitik geschaffen und vom PT-nahen Wissenschaftler Marco Aurélio Garcia besetzt. Diese Maßnahme und weitere Elemente einer breiteren Beteiligung an der Formulierung der Außenpolitik wurden vom Itamaraty als empfindlicher Prestigeverlust empfunden.

Das Resultat dieses Prozesses waren vier Komponenten der Außenpolitik Lulas: die Annahme der außenpolitischen Verhaltensrolle einer aufstrebenden Macht (zeitweise mit dem expliziten Ziel eines permanenten Sitzes im UN-Sicherheitsrat), die Konsolidierung des Konzepts von „soft power“ als Mittel zur Sicherung des Aufstiegs, der Anspruch auf eine Vertretungs- und Führungsrolle im und für den globalen Süden und eine verstärkte Beteiligung an den friedenssichernden Maßnahmen der Vereinten Nationen.

Brasilien als aufstrebende Macht

Spätestens seit Ende von Lulas erster Amtszeit wurde Brasilien von vielen Beobachtern die Rolle einer aufstrebenden Macht zugeschrieben. Die normativen Bestandteile dieser Rolle stimmen weitgehend mit den Leitlinien der brasilianischen Außenpolitik überein: starke Unterstützung des Multilateralismus, auch als gleichberechtigtes Forum für kleinere Staaten, die Befürwortung einer regelorientierten

Weltordnung und die Beteiligung an Maßnahmen für die friedliche Beilegung bewaffneter Konflikte.

Da jedoch aufstrebende Mächte naturgemäß Staaten sind, deren relative Position in der globalen Hierarchie sich im Wandel befindet, haben sie ein inhärentes Interesse an der Verschiebung existierender Machtgefüge, die sich in der Zusammensetzung globaler Institutionen widerspiegeln. Im Spannungsverhältnis zwischen Multilateralismus und Revisionismus hegte Brasilien daher ein ambivalentes und zunehmend instrumentales Verhältnis zu multilateralen Institutionen: Es unterstützte diese, soweit dies seinen Interessen zuträglich war, betrieb andererseits offen die Reform des UN-Sicherheitsrats, da dessen Zusammensetzung nicht seinen Interessen entsprach.

Im Zusammenspiel mit der Skepsis des PT gegenüber den etablierten Mächten des Westens führte dies zur Suche nach alternativen Artikulationsformen für die Interessen der aufstrebenden Mächte des globalen Südens. So kam es zur Gründung von zwei Zusammenschlüssen: BRICS (Brasilien, Russland, Indien, China und Südafrika) und IBSA (Indien, Brasilien und Südafrika). Zu Zielen und Arbeitsweise dieser Gruppierungen gibt es eine umfangreiche Literatur. Hier reicht der Hinweis darauf aus, dass diese Form der „alternativen Geometrie“ explizit als Gegengewicht zum Einfluss der westlichen etablierten Mächten konzipiert worden war. Dieses Vorgehen brachte das neue außenpolitische Handlungspotenzial Brasiliens mit PT-Kernpräferenzen in Einklang. Ein Beispiel war die Annäherung der Regierungen Lula und Rousseff an linksgerichtete Regierungen in Venezuela, Kuba und Ecuador bei gleichzeitiger Kritik am Westen und ihm zugeneigter Nachbarstaaten.

Zudem versuchte Brasilien, das auch vom Charisma Lulas und den Fähigkeiten seines erfahrenen Ministers Celso Amorim profitierte, international als positive Kraft und Gestaltungsmacht aufzutreten und seinen Interessen Ausdruck zu verleihen. So kam es im Mai 2010 zusammen mit der Türkei zum Vermittlungsversuch zwischen dem Iran und der zur Aufsicht seines Nuklearprogramms aufgestellten Kontaktgruppe, der trotz anfänglicher Einladung hierzu von Seiten der USA von der US-amerikanischen später nicht unterstützt wurde. Im Jahr 2009 hatte Brasilien bereits dem honduranischen Präsidenten Zelaya, der durch einen militärischen Staatsstreich abgesetzt worden war, in seiner Botschaft in Tegucigalpa Zuflucht gewährt und sich so dem Vorwurf der Einmischung ausgesetzt.

Brasilien und seine „soft power“

Die Suche nach mehr Mitbestimmung untermauerte Brasilien in der Ära Lula durch eine Konsolidierung der Anwendung von „soft power“. In seiner Originalformulierung durch Joseph Nye beschreibt dieses Konzept die Fähigkeit starker Staaten, ohne militärischen oder diplomatischen Zwang durch die Attraktivität ihrer Kultur, Werte und Institutionen Einfluss auf andere Staaten auszuüben. Dieses Konzept wurde vom Sekundär- zum Primärwerkzeug der brasilianischen Außenpolitik umgestaltet und erlangte eine Schlüsselstellung im offiziellen Image des Landes. Hierbei ging es oft um fortschrittliche Elemente der Innenpolitik als Vorbild für andere – vor allem afrikanische – Entwicklungsländer. So warb Brasilien mit den Programmen des PT zur Armut- und Hungerbekämpfung – die bis zum Jahr 2015 Millionen Brasilianer aus dem Elend herausgeführt hatten – und zur Gleichstellung

von Minderheiten und Frauen. Ein weiteres wichtiges Element von „soft power“ war eine umfangreiche finanzielle und diskursive Investition in die Süd-Süd-Zusammenarbeit. Diese hat das Ziel, Entwicklungshilfe und technische Zusammenarbeit ohne die ungleichen Machtverhältnisse und Konditionalitäten des klassischen Nord-Süd-Paradigmas der OECD zu ermöglichen. Durch ein bescheidenes Auftreten, kombiniert mit effektiver Hilfe, wenn auch in kleinem Ausmaß, und das Einbringen von in Brasilien bereits bewährten Neuerungen stieg die „soft power“ stark an. Besonders zeichneten sich hier die Entwicklungen, die gerade in afrikanischen Kontexten zu höherer Produktivität führten, in der Agrartechnologie durch die staatliche Agrarforschungsagentur EMBRAPA aus.

Die Stimme des globalen Südens

Die kritische Haltung gegenüber existierenden Machtverhältnissen, die Übernahme der „emerging power“-Rolle und die Bemühungen, „soft power“ auszuüben, mündeten in dem Anspruch, als Stimme des globalen Südens einen mit Veto ausgestatteten permanenten Sitz im UN-Sicherheitsrat einzunehmen.

Diese Forderung wurde mehrmals – und mit unterschiedlichen Resultaten – bei multilateralen Verhandlungen zum Klimawandel und in den internationalen Finanzinstitutionen untermauert. Jedoch ist dieses Anliegen schwerer durchzusetzen, da Brasilien Konkurrenten im Hinblick auf die angestrebte Position hat. Die Rolle als Repräsentant des Südens nehmen auch BRICS-Partner wie Indien und Südafrika ein. Auch innerhalb seiner eigenen Region muss sich Brasilien mit Widerstand gegen seinen Führungsanspruch von Seiten Argentiniens und Mexikos auseinandersetzen.

Auf zwei Gebieten ist Brasilien allerdings seinen Konkurrenten – und einigen etablierten Mächten – einen Schritt voraus. Lula hat im Laufe seiner Amtszeit den Ausbau der Beziehungen Brasiliens zum afrikanischen Kontinent zur klaren Priorität gemacht. So wurde im Jahr 2013 die 38. Botschaft des Landes auf dem afrikanischen Kontinent eröffnet: Brasilien weist damit eine quantitativ größere Präsenz als alle etablierten Mächte auf. Dieser Ausbau der brasilianischen Präsenz fällt in eine Periode, in der die Handelsbeziehungen zwischen Brasilien und den Ländern Afrikas – wenn auch von einem recht bescheidenen Ausgangspunkt aus – um ein Siebenfaches zunahm (Muggah und Thompson 2015). Das zweite Thema, bei dem Brasilien erfolgreich war, sich als Vertreter des globalen Südens zu profilieren, betrifft die globalen diplomatischen Debatten zur Weiterentwicklung der Interventionsnormen und somit der Friedensmissionen der Vereinten Nationen.

Friedensmissionen

Die Übernahme einer Führungsrolle in der VN-Friedensmission MINUSTAH (Mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haïti) in Haiti war für die brasilianische Außenpolitik ein Wendepunkt. Die Teilnahme an der MINUSTAH stellte die Entscheidungsträger des Landes vor ein Dilemma: Zu den Erwartungen an eine global bedeutsame Macht gehört die Übernahme von Verantwortung für die kollektive Sicherheit, unter Umständen mit militärischer Macht (auch mit einem robus-

ten Mandat im Rahmen einer Kapitel-VII-Mission wie der MINUSTAH). Brasiliens außenpolitische Werte jedoch, die ihre Basis in Pazifismus, Nichteinmischung und Nichtanwendung von Gewalt haben, lassen dies nicht ohne eine Neuausrichtung zu. Im Falle der MINUSTAH gab die Aussicht auf Prestige und Gewinn an diplomatischem Spielraum den Ausschlag. Gleichzeitig versuchte man, diese Entscheidung rhetorisch durch die Kreation von Konzepten wie der „Nicht-Indifferenz“ mit etablierten Werten in Einklang zu bringen.

Brasilien, das sich sonst strikt an symbolische Beiträge zu weniger robusten Kapitel-VI-Missionen beschränkt hatte, stellt seit dem Jahr 2004 den Oberkommandierenden der MINUSTAH und ihr größtes Kontingent; es wurde nach dem Erdbeben im Jahr 2011 von 1.300 auf 2.200 Mann aufgestockt. Diese Truppen begaben sich in eine klare Situation der Anwendung von militärischen Mitteln unter Kapitel VII der UN-Charta. Brasilien investierte mehr als eine 1 Mrd. BRL (ca. 360 Mio. EUR) in die Teilnahme an der MINUSTAH und unterlegte diese Mission auch mit einer Intensivierung der bilateralen Zusammenarbeit. So wurde Haiti zum durchaus erfolgreichen Hauptschaufenster der „soft power“-Offensive des Landes. Auch im Rahmen der Maritime Task Force der UNIFIL (United Nations Interim Force in Lebanon) im Libanon stellt Brasilien seit dem Jahr 2011 den Befehlshaber, eine Fregatte und ein Kontingent von ca. 300 Marineinfanteristen. An den realen Kapazitäten des Landes gemessen entspricht dies einer bedeutenden Investition in die Teilnahme an den kollektiven Sicherheitsmaßnahmen der UN.

Megaevents

Ein weiterer Bestandteil der Bemühungen Lulas, Brasilien als dynamisches und zuverlässiges Land in Szene zu setzen, waren die Bewerbungen um die Ausrichtung mehrerer sportlicher und anderer Megaevents. So wurden in Rio de Janeiro seit dem Jahr 2007 vier Megaevents durchgeführt: In den Jahren 2007 die Panamerikanischen Spiele, 2011 die Militärweltspiele, 2012 der Rio+20-Gipfel zur nachhaltigen Entwicklung und 2013 der katholische Weltjugendtag. Hinzu kommen die – landesweit ausgetragene – Fußball-Weltmeisterschaft im Jahr 2014 und im August 2016 die Olympischen Sommerspiele in Rio de Janeiro. Jeder dieser Events hatte mit Schwierigkeiten zu kämpfen, die auf die finanziellen, organisatorischen und infrastrukturellen Probleme des Landes zurückzuführen sind. Einige wurden von lautstarken und massenhaften Protesten begleitet. Zumindest in der Einschätzung der Brasilianer war aufgrund der aufgetretenen Probleme und Kosten kein positiver Image-Gewinn durch die Ausrichtung derartiger Megaevents eingetreten.

Höhepunkte der Proteste – und bisher auch der internationalen Negativschlagzeilen – waren die im Jahr 2013 im Vorfeld der Fußball-WM mit Gewalt eingedämmten Massendemonstrationen gegen die (auch durch Korruption hochgetriebenen) Kosten des Megaevents. Diese beliefen sich zu diesem Zeitpunkt auf über 28 Mrd. BRL (ca. 9 Mrd. EUR) (*Folha de São Paulo* 2013), die für die Bevölkerung direkt spürbar bei den Gesundheits-, Bildungs- und Infrastrukturausgaben fehlten. Aufgrund der tiefen Finanzkrise hat der Bundesstaat Rio de Janeiro am 17. Juni 2016 – also knapp sieben Wochen vor Eröffnung der Olympischen Spiele – den finanziellen Notstand ausgerufen. Durch diesen Mechanismus sind die Kosten für

Olympia garantiert gedeckt, die seit Monaten ausstehenden Gehälter der Staatsbediensteten jedoch weiterhin nicht.

Die Außenpolitik unter Dilma Rousseff

Außenpolitischen Themen kam unter Dilma Rousseff nie dieselbe Bedeutung wie unter ihrem umtriebigen Vorgänger zu. Während Lula ein charismatischer Präsident mit Visionen für Brasiliens Platz im globalen Gefüge war, ist Rousseff eher eine nüchterne Technokratin, die auf konkrete Ergebnisse Wert legt. So konnte eine normativ geprägte brasilianische Diplomatie unter ihrer Führung nicht gedeihen. Unter Rousseff wurden die außenpolitischen Grundlinien beibehalten, jedoch mit weitaus weniger Bemühungen um eine Protagonistenrolle.

Zusammen mit der bereits einsetzenden Wirtschaftskrise führte dies neben einem ungewohnten Prestigeverlust der brasilianischen Diplomaten zu einschneidenden Kürzungen der Mittel und damit der Aktionsmöglichkeiten des Itamaraty. Anfang 2015 war es nach wiederholten Einschnitten beim Etat – auch bei Gehältern und Auslandszulagen – so weit gekommen, dass das Ministerium in mehreren seiner Auslandsvertretungen nicht mehr in der Lage war, Rechnungen für Strom und Telefon zu bezahlen; diese wurden zum Teil aus den gekürzten Bezügen der Funktionäre beglichen (Júnior 2015). Auch die Mitgliedsbeiträge in mehreren multilateralen Organisationen erlitten ein ähnliches Schicksal (Chade 2015). Im Ergebnis muss klar festgehalten werden, dass der Niedergang der brasilianischen diplomatischen Präsenz bereits vor Einsetzen der aktuellen Impeachment-Krise begann. Dies hatte auch im zyklischen Sinken der Rohstoffpreise und der fehlenden Investitionen in die Nachhaltigkeit unter allen Regierungen der neuen demokratischen Ära (seit 1988) seinen Ursprung.

Einen diplomatischen Lichtblick hat es jedoch während der Amtszeit Rousseffs gegeben. So entwickelte Brasilien einen sehr wichtigen Beitrag zur Entwicklung der Debatte über die normativen Grundlagen humanitärer Interventionen. Seit dem Jahr 2005 wurde das Konzept der Schutzverantwortung („responsibility to protect“ – R2P) in den UN zunehmend institutionalisiert und als Arbeitsgrundlage der Organisation verankert. Vor allem nach der NATO-Intervention in Libyen im Jahr 2011 – hier wurden die BRICS-Botschafter im UN-Sicherheitsrat von der Mitgestaltung der zugrunde liegenden Resolution ausgeschlossen – stehen viele Länder des globalen Südens dem Konzept skeptisch gegenüber und sehen es als Feigenblatt für die Interventionsfreudigkeit westlicher Mächte. Brasilien ergriff die Kontroverse hinsichtlich dieses für die Wahrnehmung zentraler Aufgaben der UN wichtigen Konzepts als Gelegenheit, seinen ersten großen normativen Vorstoß zu Sicherheitsthemen im Rahmen der UN zu unternehmen.

So unterbreitete das Land im November 2011 in den UN ein Konzeptpapier zur *Responsibility while Protecting* (Brasilien 2011), das die Bedenken der Staaten des globalen Südens in die R2P-Praxis einbinden sollte, um mit diesem erweiterten und restriktiveren Kriterium weiterhin humanitäre Intervention zu ermöglichen. Die Initiative wurde zuerst sowohl vom Norden als auch vom Süden eher skeptisch aufgenommen, woraufhin die brasilianische Diplomatie – in Abwesenheit des nur mit präsidentiellem Interesse zu mobilisierenden politischen Kapitals – dem Konzept die aktive Unterstützung entzog. Kurz darauf entdeckten die Befürworter der R2P

jedoch den Wert des Papiers bei der Nord-Süd-Konsensbildung und brachten es wieder in die Debatten ein. Zu diesem Zeitpunkt hatte jedoch das in seinem Handlungsspielraum eingeschränkte Itamaraty nicht mehr die Möglichkeit, die RWP aktiv zu rehabilitieren. Brasilien blieb jedoch weiterhin in den jährlichen R2P- und Interventionsdebatten präsent und die RWP trug nachhaltig zur Strukturierung der Debatte über humanitäre Interventionen bei.

Die Aussichten für die Regierung Temer

Nach der Einleitung eines Impeachment-Verfahrens gegen Präsidentin Rousseff hat Vizepräsident Michel Temer seit dem 12. Mai 2016 zunächst vorübergehend das Präsidentenamt übernommen. Noch ist der Ausgang des Amtsenthebungsverfahrens ungewiss, jedoch genießt Temer während seines Interim-Mandates die uneingeschränkte Gestaltungsfreiheit des Präsidentenamtes. Dies ist insofern von Bedeutung, da Temer aufgrund eines komplizierten Koalitionsgefüges über eine ideologisch grundverschiedene parlamentarische Unterstützungsbasis verfügt als seine Vorgänger. Temers Basis ist vor allem sozial konservativ und ökonomisch liberal geprägt; sie basiert auf Repräsentanten der Interessen von Kirche (evangelikal), Kühen (ländliche Agrarindustrie) und Kugeln (Waffenindustrie, Militär- und Polizeiverbände) im Parlament. Etwas vereinfacht gesagt wehren sich hier alteingesessene Eliten gegen die vermeintlich auf ihre Kosten errungenen Fortschritte der Ärmere unter der PT. So hat das neue Sozialprogramm klare Züge einer Reise in eine für die meisten Brasilianer unglückliche Vergangenheit: Viele Maßnahmen zum Schutz von Minderheitsrechten, sowie die ohnehin stark unterfinanzierten Gesundheits- und Bildungssysteme, sollen gekürzt werden.

Im stark polarisierten Kontext des Impeachment-Verfahrens ist es die Priorität der Übergangsregierung, aus ihrer Sicht negative Entwicklungen vor allem in der Wirtschaftspolitik der PT schnellstmöglich rückgängig zu machen. Hierbei riskiert die neue Regierung jedoch, in ihrem Distanzierungsseifer sowohl wichtige Errungenschaften für eine Mehrheit der Bevölkerung als auch das außenpolitische Ansehen des Landes zu gefährden. Bezeichnend ist die Wahl des neuen Außenministers José Serra. Er war Gegenkandidat Rousseffs bei der Präsidentschaftswahl im Jahr 2010 und gilt als ein ausgesprochen erfahrener und einflussreicher Parteipolitiker, der jedoch kaum außenpolitische Erfahrung besitzt. Serra soll nun den politischen Kurs Temers auch außenpolitisch durchsetzen.

Hauptmerkmal von Temers als „Brücke in die Zukunft“ bekannten Programms ist in der Finanz-, Arbeits- und Wirtschaftspolitik die Wiedergewinnung der Wettbewerbsfähigkeit durch Liberalisierung und Privatisierung. In der Sozialpolitik zeichnet sich als klar erkennbares Ziel die Demontage fortschrittlicher Rechtsgarantien und der staatlichen Hilfsleistungen für sozial Schwächere ab. In seiner außenpolitischen Umsetzung hat dieses Programm nachweisbare Auswirkungen bei den Themen Multilateralismus, Rolle als Gestaltungsmacht, „soft power“ und den Beziehungen zum globalen Süden.

Zwar erklärte Serra in seiner Antrittsrede, dass „unsere Außenpolitik von den Werten des Staates und der Nation regiert sein wird, nicht denen der Regierung und noch weniger denen einer Partei“ (Serra 2016). Jedoch ist bereits jetzt ersichtlich,

dass vieles, was rhetorisch mit Geldnot gerechtfertigt wird, nicht minder ideologisch motiviert ist als unter Lula und Rousseff. Trotz des Anspruchs auf Neutralität bleiben die ideologischen Bestandteile der Politik Serras kaum verborgen.

Multilateralismus

Erstes Beispiel ist das Bekenntnis zum Multilateralismus. Während man Wert auf die Kontinuität bewährter außenpolitischer Prinzipien legt, so Serra, könne die enge Ausrichtung am Multilateralismus in ihrer Umsetzung finanziellen Restriktionen zum Opfer fallen. So überraschte die Entscheidung des neuen Itamaraty-Chefs, man werde die Mitgliedschaft in 34 multilateralen Organisationen hinsichtlich ihrer finanziellen Notwendigkeit überprüfen. Kritiker konterten mit dem Hinweis auf einen klaren Bruch mit Brasiliens traditioneller Vorgehensweise und den mit einem solchen Austritt verbundenen diplomatischen Kosten (Paraguassú 2016).

Auch zog die traditionelle außenpolitische Orientierung am Multilateralismus klar gegenüber der Ausrichtung auf Freihandel den Kürzeren, als Serra die Möglichkeit andeutete, im Alleingang ohne den Regionalblock Mercosul Handelsabkommen abzuschließen (Campos Mello 2016). Auch der von Serra in seiner Antrittsrede hervorgehobene Schutz der Menschenrechte hielt dem Praxistest nicht stand: Temer, Sohn libanesischer Einwanderer, unterbrach kurz nach seinem Amtsantritt die Verhandlungen mit der EU zur Aufnahme von Flüchtlingen aus Syrien (Fellet 2016).

Die Rolle als Gestaltungsmacht aus dem globalen Süden

Es ist zu erwarten, dass Serras Außenpolitik sich auf wirtschaftliche Themen konzentrieren wird, mit einer Rückkehr zu Kernelementen der Politik seines Parteigenossen Fernando Henrique Cardoso (Präsident 1995–2003): wie die Handelsliberalisierung und eine engere Zusammenarbeit mit den USA und Europa. Sofern die Suche nach einer globalen Protagonistenrolle erhalten bleibt, wird diese nicht die Form eines Gegenpols zum Westen annehmen. Schon bei der Antwort des Itamaraty auf erste Kritik am Impeachment-Vorfahren aus bolivarianischen Nachbarländern wurde eine neue Härte im Umgang mit lateinamerikanischen Partnern spürbar. Auch zeichnete sich schon unter Rousseff ab, dass Brasilien krisenbedingt und als Folge von Misswirtschaft und Korruption die finanziellen Mittel fehlen werden, eine zentrale Rolle in der internationalen Politik zu spielen. Das wohl klarste Anzeichen des geringeren Stellenwertes des globalen Südens unter Temer ist die Ankündigung der möglichen Schließung von unter Lula in Afrika eröffneten Botschaften (Campos Mello und Nublat 2016). Im Zeichen der Neuausrichtung der Außenpolitik zeigt auch dieses nach offizieller Lesart mit finanziellen Gründen gerechtfertigte Vorhaben klare Züge der ideologischen Präferenzen der neuen Regierung. Allerdings würde Brasilien hiermit Sympathiekapital im globalen Süden und somit einen wichtigen Bestandteil seiner globalen „soft power“ verspielen.

„Soft power“ in der Krise

Nicht nur direkt außenpolitische Aspekte, sondern vor allem innenpolitische Aspekte des Politikwechsels schränken zweifelsohne die Fähigkeit Brasiliens ein, „soft power“ zu projizieren. Diese ist seit jeher – auch schon vor der PT-Ära – mit den progressiven Elementen seiner Identität verknüpft. Die explizite Demontage dieser Elemente durch die Regierung Temer und der einhergehende soziale Wiederausschluss von breiten Teilen der Bevölkerung haben zweifelsohne eine verheerende Auswirkung auf die Attraktivität Brasiliens als Modell für andere Staaten im globalen Süden. Zudem hat die umstrittene und schwer verständliche Natur des Impeachment-Prozesses, dessen verfassungsrechtliche Legitimität ein Großteil der Gesellschaft in Frage stellt, dem international wahrgenommenen Image des Landes einen langfristigen Schaden zugefügt. So sitzen in einem Kabinett, dessen Existenzberechtigung größtenteils mit der Korruptionsbekämpfung gerechtfertigt wurde, gleich acht wegen genau dieses Vergehens angeklagte Minister. Als Präventivmaßnahme erhielten brasilianische Diplomaten sofort Leitlinien für die juristische Rechtfertigung des Regierungswechsels gegenüber ausländischen Gesprächspartnern (Moraes 2016).

Brasiliens „soft power“ beruht nicht unerheblich auf dem Versprechen – durch die eigene Politik untermauert – von sozialer Mobilität für Minderheiten und sozioökonomisch Benachteiligten. Die ersten Entscheidungen Temers lassen dieses Image nach außen hin nur noch schwer aufrecht erhalten. In einem für seine Diversität bekannten Land sitzen in der erweiterten Führungsriege keine einzige Frau, kein einziger Vertreter einer ethnischen Minderheit und kein Vertreter der sozialen Bewegungen des Landes. Der mit der Amtsübernahme einhergehenden Ministerialreform fielen die Gleichberechtigungsstellen für Frauen und Minderheiten, die Aufsichtsbehörde für Menschenrechte und das Kulturministerium zum Opfer. Angesichts der zweifelhaften Legitimität des Impeachment-Verfahrens und der anderen zuvor aufgeführten Fakten droht Brasilien seine Vorbildfunktion als stabile Demokratie, die benachteiligten Mitgliedern ihrer Gesellschaft Aussichten auf soziale Mobilität in Aussicht setzt, zu verlieren.

So drängt sich die Schlussfolgerung auf, dass die Regierung Temer beim Bestreben, sich von ihrer Vorgängerin abzusetzen, bewusst in Kauf nimmt, das Kind mit dem Bade auszuschütten und wichtige Errungenschaften rückgängig zu machen. Anhänger Temers setzen dem zu Recht entgegen, die größere Bedeutung wirtschaftlicher Kriterien und die Kürzung ausgabenreicher Programme seien notwendige Kurskorrekturen zur Wiedergewinnung von Stabilität und Berechenbarkeit des Landes. In Hinsicht auf die langfristigen Interessen Brasiliens und seiner außenpolitischen Handlungsfähigkeit sind dies sicherlich Faktoren, deren Wichtigkeit den Prioritäten der Regierungen der Arbeiterpartei nicht nachsteht. Der abrupte Regierungswechsel in Brasilien bedeutet eine Rückkehr zu traditionellen Mitteln einer auf materielle Interessen ausgelegten Diplomatie und das Ende eines normativ geprägten außenpolitischen Projekts, das auf eine neue Rolle für Brasilien und andere aufstrebende Mächte abzielte. Was die bleibenden Errungenschaften dieses Projekts sein werden und ob Brasilien seine globale Stellung aufrecht erhalten kann, muss die Zukunft zeigen. Hier werden dem Land wichtige Werkzeuge zur Erhaltung des Status als aufstrebende Macht durch das Programm der neuen Machthaber abhanden kommen, ohne die es neuen Herausforderungen entgegen-

treten werden muss. Zu diesen zählen der Anstieg des globalen Terrorismus, die Auswirkungen der globalen Migration und der damit verbundenen Beilegung mehrerer Konflikte (z.B. in Syrien) sowie die Wiederbelebung des südamerikanischen Integrationsprozesses.

Literatur

- Brasilien, Ständige Vertretung bei den Vereinten Nationen (2011), *Responsibility While Protecting: Elements for the Development and Promotion of a Concept*, UN Doc. A/66/551-S/2011/701, 9. November, www.globalr2p.org/media/files/concept-paper-_rwp.pdf (2. Juli 2016).
- Campos Mello, Patrícia (2016), Itamaraty quer mudar regra para fazer acordo sem países do Mercosul, in: *Folha de São Paulo*, 24. Juni.
- Campos Mello, Patrícia und Johanna Nublat (2016), Serra pede estudo de custo de embaixadas na África e no Caribe, in: *Folha de São Paulo*, 17. Mai.
- Chade, Jamil (2015), Dívida derruba direto de voto do País na ONU, in: *Estado de São Paulo*, 27. Januar.
- Fellet, João (2016), Governo Temer suspende negociação com Europa para receber refugiados sírios, in: *BBC Brasil*, 17. Juni, www.bbc.com/portuguese/brasil-36556393 (1. Juli 2016).
- Folha de São Paulo* (2013), Gastos públicos com a Copa-2014 sobem e chegam a R\$ 28 bilhões, 18. Juni.
- Júnior, Ignácio (2015), Itamaraty deixa de pagar contas de água e luz em embaixadas, in: *Notícias Terra*, 23. Januar, <http://noticias.terra.com.br/brasil/itamaraty-deixa-de-pagar-contas-de-agua-e-luz-em-embaixadas,d9c534b67a31b410VgnVCM20000099cceboaRCRD.html> (1. Juli 2016).
- Moraes, Camila (2016), José Serra instrui diplomatas a defender Governo Temer contra tese do “golpe”, in: *El País Brasil*, 25. Mai.
- Muggah, Robert und Nathan Thompson (2015), What Is Brazil Really Doing in Africa?, in: *Huffington Post*, 4. April, www.huffingtonpost.com/robert-muggah/what-is-brazil-really-doi_b_6413568.html (1. Juli 2016).
- Paraguassú, Lisandra (2016), Brasil estuda deixar 34 organizações internacionais para reduzir custos, in: *Reuters Brasil*, 16. Juni, <http://br.reuters.com/article/topNews/idBRKCN0Z22Y2> (1. Juli 2016).
- Serra, José (2016), Discurso do ministro José Serra por ocasião da cerimônia de transmissão do cargo de ministro de estado das Relações Exteriores, in: *Ministro das Relações Exteriores – Discursos*, 18. Mai, www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/ministro-das-relacoes-exteriores-discursos/14038-discurso-do-ministro-jose-serra-por-ocasio-da-cerimonia-de-transmissao-do-cargo-de-ministro-de-estado-das-relacoes-exteriores-brasilia-18-de-maio-de-2016 (1. Juli 2016).

Der Autor

Dr. Kai Michael Kenkel ist Professor am Institut für Internationale Beziehungen der Päpstlich-Katholischen Universität Rio de Janeiro (IRI/PUC-Rio) und Gastforscher am GIGA. Sein Hauptforschungsgebiet ist die Teilnahme von aufstrebenden Mächten (Schwerpunkt Brasilien) an der Global Governance, vor allem in Hinsicht auf humanitäre Intervention. Er arbeitet zurzeit an einem Projekt, welches sich mit dem Konzept der Verantwortung in der internationalen Politik befasst.

kai.kenkel@giga-hamburg.de, www.giga-hamburg.de/team/kenkel

kenkel.iri@gmail.com, www.iri.puc-rio.br/en.php/team/core/1/show/600

GIGA-Forschung zum Thema

Machtverhältnisse und politische Vorstellungen haben großen Einfluss darauf, wie Regierungen und andere Akteure lokal, national, regional und international handeln. Der GIGA Forschungsschwerpunkt 4 „Macht und Ideen“ analysiert die damit verbundenen Prozesse, Phänomene und Zusammenhänge. Innerhalb des FSP 4 befasst sich das Forschungsteam „Macht und globale Ordnung“ mit den Auswirkungen aktueller Machtverschiebungen auf die Fähigkeiten von Akteuren zur Lösung globaler Herausforderungen wie etwa Klimawandel, Pandemien, Ungleichheit oder internationale und menschliche Unsicherheit.

GIGA-Publikationen zum Thema

Flemes, Daniel und Leslie Wehner (2013), *Reacciones Estratégicas en Sudamérica al Ascenso de Brasil*, in: *Foreign Affairs Latinoamérica*, 13, 3, 231-246.

Flemes, Daniel, Eduardo Pastrana und Stefan Jost (Hrsg.) (2012), *Colombia y Brasil ¿socios estratégicos en la construcción de Suramérica?*, Bogotá: Editorial PUC.

Fraundorfer, Markus (2016), *Brazil's Emerging Role in Global Governance, Health, Food Security and Bioenergy*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Inácio, Magna und Mariana Llanos (2015), *The Institutional Presidency from a Comparative Perspective: Argentina and Brazil since the 1980s*, in: *Brazilian Political Science Review*, 9, 1, 39-64.

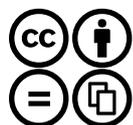
Llanos, Mariana und Detlef Nolte (2016), *Die vielen Gesichter des lateinamerikanischen Präsidentialismus*, GIGA Focus Lateinamerika, 01, www.giga-hamburg.de/de/publikation/die-vielen-gesichter-des-lateinamerikanischen-praesidentialismus.

Stolte, Christina (2015), *Brazil's Africa Strategy: Role Conception and the Drive for International Status*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Impressum



Der GIGA Focus ist eine Open-Access-Publikation. Sie kann kostenfrei im Internet 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 frei vervielfältigt, verbreitet und öffentlich zugänglich gemacht werden. Dies umfasst insbesondere: 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. Der GIGA Focus wird vom GIGA 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.

Gesamtredaktion GIGA Focus: Dr. Sabine Kurtenbach

Redaktion GIGA Focus Lateinamerika: Prof. Dr. Detlef Nolte

Lektorat: Christine Berg

GIGA | Neuer Jungfernstieg 21

20354 Hamburg

www.giga-hamburg.de/giga-focus

giga-focus@giga-hamburg.de

G I G A
German Institute of Global and Area Studies
Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien