

Brasilien: Von der Regionalmacht zum Krisenfall in der Region

Dr. Claudia Zilla

Leiterin der Forschungsgruppe Amerika

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

Im November 2001 lenkte der Ökonom Jim O'Neill von Goldman Sachs mit seinem Global Economics Paper Nr. 66 „Building Better Global Economic BRICs“ die internationale Aufmerksamkeit auf Brasilien als eine der großen aufstrebenden und daher vielversprechenden Volkswirtschaften der Welt. Im November 2009 brachte *The Economist* auf seinem Titelblatt ein Bild der Christusstatue auf dem Corcovado in Rio de Janeiro als startende Rakete über der Zeile: „Brazil takes off. A 14-page Special Report on Latin Americas Big Success Story.“ Die Vergabe der Männerfußball-Weltmeisterschaft 2014 und der Olympischen Spiele 2016 – also der beiden weltweit größten und kommerziell bedeutendsten Sportereignisse – an das südamerikanische Land symbolisierte die Krönung Brasiliens als globaler Marke.

Die internationale Aufbruchsstimmung um Brasilien begann mit Präsident Fernando Henrique Cardoso (PSDB, 1995-2002) und wurde insbesondere durch die zwei Amtszeiten von Präsident Luiz Inácio Lula da Silva (PT, 2003-2010) genährt. Mit einer aktiven und breitgefächerten Außenpolitik bemühte sich die Regierung um die Positionierung des Landes nach vielfältigen Rollenverständnissen: Regionalmacht in Südamerika, aufstrebende Gebernation in der internationalen Zusammenarbeit, Repräsentant des Globalen Südens, zuverlässiger Partner des Nordens, Handelsmacht im Agrar- und Bioethanolsektor etc. Dem Machterhalt der PT und als Legitimationsgrundlage für den selbstbewussten Auftritt im Ausland dienten innenpolitische Erfolge: Wirtschaftswachstum gekoppelt mit Einkommensumverteilung führte zu starker Reduzierung von Armut und sozialer Ungleichheit. Begünstigt wurde dies durch den Rückenwind des Rohstoffbooms und die Entdeckung von Ölreserven.

Erste Schatten auf den rasanten brasilianischen „Aufstieg“ warf die Protestwelle, welche im Jahr 2013 während der Präsidentschaft von Dilma Rousseff (PT, 2011-2016) in Sao Paulo einsetzte und bald zu der größten brasilienweiten Mobilisierung seit der Redemokratisierung wurde. Unmittelbarer Auslöser war die Erhöhung der Bustarife. Demonstrierende taten aber auch ihren Unmut über die defizitären staatlichen Dienstleistungen und die fragwürdigen Prioritäten einer Regierung kund, die Milliarden für Sport-Großprojekte wie Fußballstadien ausgab anstatt mehr Geld in Bildung und Gesundheit zu investieren. Damit verbunden war der Verdross über die endogene Korruption im

politischen System. Seit der *Mensalão*-Affäre im Jahr 2005 köchelte dieser Frust vor sich hin und entflammte erneut im Zuge des Lava-Jato-Skandals, in dem die Staatsanwaltschaft seit 2014 ermittelt. Der Showdown erfolgte im August 2016 als der Kongress Präsidentin Rousseff ihres Amtes enthob. Nach mehreren Kabinettsumbildungen steht die Regierung von Michel Temer (PMDB), der von der Vize- zur Präsidentschaft vorrückte, auf wackligen Füßen und ein Ende der Krise Brasiliens ist noch nicht absehbar. Diese hat neben der politischen auch eine ökonomische Dimension, denn nach dem Nullwachstum von 2014 rutschte das Land in eine bis heute andauernde wirtschaftliche Rezession. Aber auch außenpolitisch ist der aufsteigende Stern verblasst. Global wie regional hat der Aktivismus Brasiliens nachgelassen. Sowohl bei Konfliktlösungen als auch beim Krisenmanagement in Südamerika ist Brasilien heute – im starken Kontrast zur vorherigen Dekade – der „notorische Abwesende“: Dies gilt etwa für die Unterzeichnung und Umsetzung des kolumbianischen Friedensabkommens sowie für das Abrutschen Venezuelas in den Autoritarismus.

Wie wurde dieser abrupte, steile Niedergang Brasiliens möglich? Unter Umständen ist der Riese Lateinamerikas so tief eigentlich gar nicht gefallen, weil er davor auch nicht so hoch im Himmel schwebte, wie es zahlreiche Beobachtende euphorisch und vielleicht voreilig bewerten hatten. Außenpolitisch betrachtet war seine Regionalmachtrolle jedenfalls nicht frei von Widersprüchen und sogar sichtbaren Grenzen. Brasilien hat nie über eine treue Anhängerschaft in der Region verfügt. Seine Führungsrolle war mehr absolut als relational: Sie resultierte in erster Linie aus einer Spitzenposition im regionalen Vergleich absoluter Größen (Staatsgebiet, Bevölkerung, Volkswirtschaft, Rüstungsindustrie etc.). Weniger ausgeprägt war hingegen seine Einflussfähigkeit im Beziehungsgeflecht der Staaten, die durch den Einsatz von positiver Ausstrahlung, Geld und Zwang stabilisiert wird.

Ausstrahlung: Brasilien vermisst in der eigenen Nachbarschaft die Bewunderung, die es beispielsweise im lusophonen Afrika als „emerging donor“ genoss. Aus lateinamerikanischer Perspektive ist der Entwicklungsvorsprung Brasiliens nicht so groß bzw. nicht vorhanden und die großen strukturellen sozialen Unterschiede – trotz signifikanter Verbesserungen in den letzten Jahren – sind bekannt. Die historisch weit verbreitete Korruption trübt zudem seine Vorbildfunktion. Darüber hinaus nehmen die „Geschwister“ mit Argwohn die Ambivalenzen des „großen Bruders“ zur Kenntnis, der sich je nach Kontext ent-



Foto: Beto Barata / Agência Brasil

Der brasilianische Präsident Michel Temer auf Besuch in China ...

weder als südamerikanisches Land oder aber als einer besonderen Liga (etwa BRICS, IBSA und UNSC) zugehörig verstand. Die wenig inklusive Initiative Brasiliens als Mitglied der G4 zur Reform des UN-Sicherheitsrates fand nicht nur keine Unterstützung in der eigenen Region, sondern provozierte andere lateinamerikanische Länder sogar dazu, sich Gegenvorschlägen anzuschließen. Brasilien hatte es auch hin und wieder schwer, bei seinen Kandidaturen für den Vorsitz internationaler Organisationen (z.B. IDB, WTO) Befürworter in Lateinamerika zu finden. Dennoch gab es natürlich auch Initiativen der brasilianischen Regierung wie die Gründung von IIRSA (Cardoso) oder UNASUR (Lula), denen sich südamerikanische Länder anschlossen. Gleichzeitig behinderte Brasilien aber die Institutionalisierung von Regionalsystemen, indem es an einem engen Konzept nationaler Souveränität festhielt und oft einer stark bilateralen bis unilateralen außenpolitischen Handlungslogik folgte. Der Mercosur-Beitritt Venezuelas, den Brasilien unterstützte, wirkte einer Vertiefung des Bündnisses entgegen. Unterdessen errichteten die marktoffenen und schnellwachsenden Volkswirtschaften am anderen Ufer die Pazifik-Allianz – quer zur brasilianischen Geopolitik der scharfen Unterscheidung zwischen Süd-, Mittel- und Nordamerika.

Geld: Nicht selten hat die Regierung Lula politischen Zielen gegenüber wirtschaftlichen Interessen den Vorzug gegeben. Diese Priorisierung führte jedoch nicht zu legalem (sic) Einsatz ökonomischer Ressourcen, um die eigenen Einflussmöglichkeiten in der Region durch die finanzielle Sicherung von Gefolgschaft zu erweitern. Weder hat Brasilien verbilligtes Öl spendiert, noch einen Strukturfond zur Abschwächung des regionalen ökonomischen und sozialen Gefälles finanziert. Die wirtschaftliche Aneignung der Region erfolgte vielmehr durch die „Südamerikanisierung“ brasilianischer Unternehmen, größtenteils im Rahmen von IIRSA und mit kräftiger Unterstützung der nationalen Entwicklungsbank BNDES. Neben Aufkäufen von



Foto: Alan Santos / PR / Agência Brasil

... und beim Mercosul-Gipfel letzten Sommer

kapitalintensiven Firmen beteiligten sich brasilianische Unternehmen zunehmend an lateinamerikanischen Großinfrastrukturprojekten. An diese Zuschläge der öffentlichen Hand in den verschiedenen Ländern sowie an die BNDES-Kredite kamen sie allerdings – wie wir heute wissen – nicht im fairen Wettbewerb, sondern durch die Zahlung von Bestechungsgeldern.

Zwang: Brasilien versteht sich als „Land ohne Feinde“ und setzt sich für die friedliche Lösung von Konflikten und das Prinzip der Nicht-Intervention ein. Zwar bildet Gewalt (als Kriminalität, durch Mitglieder des Sicherheitsapparats, in Gefängnissen etc.) ein großes innenpolitisches Problem für die Wahrung der öffentlichen Sicherheit und Menschenrechte. Sie gehört aber nicht zum außenpolitischen Repertoire – auch nicht in der abgeschwächten Form von Zwang durch Sanktionen gegen andere Staaten. Neben dem politischen Verzicht auf Zwang fehlt es Brasilien zudem an der materiellen Grundlage für seine Anwendung: Auch wenn es über die personenstärksten Streitkräfte und die größte Rüstungsindustrie in Lateinamerika verfügt, bleibt seine Militärkraft begrenzt. Mit seinen rund 333.000 Armeemitgliedern weist Brasilien (2014) eine Relation von nur 17 Soldaten pro 10.000 Einwohner auf. Die Verteidigungsausgaben betragen (2016) lediglich 2,7 % der gesamten Staatsausgaben bzw. 1,3% des BIP, dabei sind rund dreiviertel des Verteidigungsetats für die Zahlung von Gehältern und Renten bestimmt.

Die beschriebenen begrenzten Ressourcen erschwerten es Brasilien, seine Regionalmachtstellung in Südamerika zu verankern und nachhaltig zu stabilisieren. Dieser Defizite ungeachtet war und bleibt Brasilien bis heute jedoch das einzige lateinamerikanische Land, das in der Lage ist, die in der Region notwendigen Führungsaufgaben – zumindest zu einem gewissen Grade – zu erfüllen. Daran haben die jüngsten Machtwechsel sowie die Auf und Ab in Lateinamerika nichts geändert. •