

BRASILIEN: WIRTSCHAFTSMACHT AUF AUSSENPOLITISCHER PROFILSUCHE

Im Schatten Chinas und Indiens steigt auch Brasilien zu einer immer bedeutsameren Wirtschaftsmacht auf. Dabei verfügt das Land über günstige Voraussetzungen für eine langfristig dynamische Entwicklung. Aussenpolitisch ringt der südamerikanische Riese allerdings noch um seine regionale und globale Rolle. Nach der Betonung der Süd-Süd-Kooperation unter Lula zeichnen sich unter der neuen Präsidentin Rousseff moderate, aber durchaus relevante Kurskorrekturen in der weltpolitischen Positionierung Brasiliens ab.



Brasiliens neue Präsidentin Dilma Rousseff, 21. März 2011

REUTERS / Ueslei Marcelino

Brasilien figuriert aufgrund struktureller Gegebenheiten seit jeher weit oben in manchen Länder-Rankings. So handelt es sich um das flächenmässig fünftgrösste Land der Welt und das mit Abstand grösste Land Südamerikas. Nach China und Russland hat Brasilien die global drittlängste internationale Landgrenze, wobei es an alle südamerikanischen Staaten ausser Chile und Ecuador grenzt. Mit 201 Mio. Einwohnern verfügt Brasilien über die fünftgrösste Bevölkerung weltweit und die zweitgrösste innerhalb der westlichen Hemisphäre (hinter den USA). Auch ist es das Land mit der grössten Biodiversität und dem wasserreichsten Fluss der Welt.

In wirtschaftlichen Rankings war Brasilien lange nicht auf den vorderen Rängen. Das hat sich in den vergangenen Jahren allerdings grundlegend geändert. Brasilien ist heute die siebtgrösste Volkswirtschaft und dürfte auch Frankreich und Grossbritannien bald überholen. Das Land verzeich-

nete 2010 mit 7,5% das drittgrösste Wirtschaftswachstum (nach China und Indien). Seit drei Jahren ist Brasilien Nettogläubiger, d.h. seine Devisenreserven sind grösser als seine Aussenschuld. Kennzeichnend für den Aufstieg zur Wirtschaftsmacht dieser ehemaligen portugiesischen Kolonie ist der Umstand, dass Brasilien heute auch dem IWF Kredite zur Verfügung stellt und gar den Kauf von Staatsanleihen seines hochverschuldeten vormaligen Mutterlands in Erwägung zieht.

Der Grundstein für seine fulminante wirtschaftliche Entwicklung legte Brasilien während der Präsidentschaft Cardosos (1995–2002). Während das Land im ersten Jahrzehnt nach der Militärdiktatur (1964–85) mit hoher Inflation und einer instabilen Währung zu kämpfen hatte, brachten Cardosos umfassende Strukturformen wirtschaftliche und institutionelle Stabilität. Darauf aufbauend vermochte Präsident Lula (2003–10) nicht nur ein nachhaltig starkes

Wirtschaftswachstum, sondern dank Umverteilungsmassnahmen auch eine Halbierung der Armutsrate zu erzielen. Schätzungen zufolge dürfte die Armut in Brasilien bis 2014 noch einmal um 50% abnehmen.

Auf der Basis dieses wirtschaftlichen Erfolgs hat Brasilien unter Lula eine betont eigenständige und selbstbewusste Aussenpolitik entwickelt. Dabei hat sich das Land auf regionaler Ebene als Ordnungsmacht positioniert, die insbesondere eine verstärkte Eigenständigkeit Südamerikas gegenüber den USA anstrebt. Auf globaler Ebene sah sich Brasilien in den letzten Jahren in erster Linie als Sprecher der Schwellen- und Entwicklungsländer, wobei Lula die Süd-Süd-Kooperation forciert und im Vergleich zu Cardoso eine kritischere Haltung gegenüber dem Westen und westlich geprägten globalen Institutionen eingenommen hat. Die Ausrichtung der brasilianischen Aussenpolitik bleibt innenpolitisch allerdings umstritten. Unter der neuen Präsidentin Rousseff, die im Januar 2011 ihr Amt angetreten hat, zeichnet sich denn auch ein partieller aussenpolitischer Kurswechsel ab.

Solides Fundament

Vieles deutet darauf hin, dass Brasiliens wirtschaftlicher Aufschwung nachhaltig ist. Zwar verzeichnet das Land wie alle Schwellenmärkte nach wie vor einen grossen Reformbedarf, so etwa in den Bereichen Steuern, Renten, Verwaltung, Bildung und Gesundheit. Auch leidet es unter bisher zu geringen Investitionen in Produktionskapazitäten und strukturellen Problemen im Transport- und Energiebereich. Für die kommenden Jahre sind deshalb tiefere Wachstumsraten von 4–5%

zu erwarten. Für die latent überhitzte Wirtschaft ist dies allerdings keineswegs nachteilig.

Brasilien's Wirtschaft ist durch eine ausgesprochen starke Heimplatzfrage gekennzeichnet. Auch wenn die Exporte, die sich seit 2003 mehr als verdreifacht haben, wesentlich zum wachsenden Wohlstand beitragen, ist Brasilien damit weniger als andere Schwellenstaaten von der Weltwirtschaft abhängig. Anders als etwa China oder Russland ist Brasilien zudem in einer demographisch günstigen Position, da ein Grossteil der Bevölkerung in einem relativ jungen, aber erwerbsfähigen Alter ist. Ein wichtiger Referenzpunkt für die optimistischen Einschätzungen der künftigen Wirtschaftsentwicklung Brasiliens ist schliesslich sein Reichtum an strategischen Rohstoffen. So dürfte Brasilien aufgrund der 2008 entdeckten grossen Rohöl- und Erdgasvorkommen vor seiner Atlantikküste mittelfristig zu einem wichtigen Energielieferanten werden, nachdem es bereits 2006 zum energiepolitischen Selbstversorger geworden ist. Auch verfügt es über die grössten bekannten Eisenerzvorräte.

Bemerkenswert ist zudem, dass ein Viertel der globalen landwirtschaftlichen Nutzfläche in Brasilien liegt. Auch ist das Land zum zweitgrössten Produzenten und grössten Exporteur von Biokraftstoffen aufgestiegen. Das aus Zuckerrohr hergestellte Bioethanol wird dabei erst auf einem Prozent der landwirtschaftlichen Nutzfläche angebaut, deckt aber bereits 50 Prozent der brasilianischen Nachfrage nach Kraftstoffen für PKW – Tendenz steigend.

Mit China und Indien wird Brasilien in Bezug auf wirtschaftliche Macht und damit verbundenen politischen Einfluss auch im Falle eines anhaltenden Wirtschaftsaufschwungs nicht Schritt halten können, obwohl es den asiatischen Riesen in einigen Entwicklungskriterien wie dem pro-Kopf-Einkommen oder der Urbanisierung überlegen ist. Im Vergleich zu den traditionellen Industriestaaten wird das Land aber weiter aufholen. Dass Brasiliens Aufstieg dabei international eher wenig Aufmerksamkeit erfährt und sich im Schatten der strategisch bedeutsameren Machtentfaltung Chinas abspielt, dürfte der brasilianischen Regierung nur Recht sein.

Regionalmacht mit Akzeptanzproblemen

Brasilien's neues Selbstvertrauen manifestiert sich nicht zuletzt in seiner Südameri-

kapolitik. Der in brasilianischen Machtzirkeln vielfach zu hörende Ausspruch, dass Südamerika niemandes Hinterhof sei, ist als Kritik an der traditionellen Einflussnahme der USA auf die Region und damit an der Monroe-Doktrin zu verstehen. Indem Brasilien Süd- statt Lateinamerika als relevante regionale Entität propagiert, zieht es implizit eine rote Linie, gemäss welcher die amerikanische Einflussosphäre bei den mittelamerikanischen Staaten enden soll. Damit verbunden ist gleichzeitig der brasilianische Anspruch auf die Rolle als führende Ordnungsmacht in Südamerika.

Die frühere Skepsis gegenüber regionaler Kooperation hat Brasilien dabei weitgehend überwunden. Mit viel Pragmatismus vermochte Lula die bilateralen Beziehungen zu Argentinien und anderen Nachbarn zu entkrampfen. Zugute kam ihm dabei, dass der venezolanische Präsident Chavez durch die Wirtschafts- und Finanzkrise geschwächt wurde und sowohl sein sozialistisches Wirtschaftsmodell als auch sein ausgeprägter Antiamerikanismus in der Region an Ausstrahlung verloren haben. Die vormalig starke geopolitische Polarisierung in Südamerika hat sich damit abgeschwächt. Brasiliens Ansatz einer distanzierten, aber nicht destruktiven Position gegenüber Washington, die den Aufbau regionaler Strukturen ohne US-Beteiligung bei gleichzeitiger bilateraler Zusammenarbeit in manchen Themengebieten vorsieht, hat an Unterstützung gewonnen.

So hat Brasilien 2008 wesentlich zur Gründung der Union Südamerikanischer Nationen (UNASUR) beigetragen und in dieser neuen Regionalorganisation seither eine wesentliche Rolle gespielt. UNASUR kann dabei durchaus als Alternative zur Organisation Amerikanischer Staaten und zur Idee einer panamerikanischen Freihandelszone verstanden werden. Inhaltlich zielt das Forum einerseits auf Vertrauensbildung und eine Stärkung der regionalen Sicherheit. So hat UNASUR bereits Vermittlungserfolge in einer innerbolivianischen Krise sowie in den bilateralen Konflikten zwischen Kolumbien und Ecuador respektive Venezuela verzeichnen können, wobei sich Brasilien immer wieder auch selber als Mediator präsentiert. Andererseits soll mit UNASUR die wirtschaftliche und physische Integration der Region forciert werden. Das in der Gründungsurkunde der Organisation deklarierte Ziel, bis 2025 eine der EU vergleichbare Integration in Südamerika zu erreichen, entspricht allerdings kaum den realen Absichten Brasiliens. Vielmehr dürfte die



stets auf die Wahrung ihrer strategischen Autonomie bedachte aufstrebende Macht in UNASUR ein Mittel sehen, ihren regionalen und globalen Einfluss zu stärken.

Gerade deshalb stösst die Südamerikapolitik Brasiliens bei seinen Nachbarn auf einige Skepsis. Das in vielerlei Hinsicht grosse Ungleichgewicht zwischen Brasilien und den übrigen südamerikanischen Staaten hat in der Region Ängste vor einer brasilianischen Hegemonie geschürt. Die portugiesische Sprache der Brasilianer wirkt dabei als ein nicht zu unterschätzendes zusätzliches Hindernis für eine verstärkte Zusammenarbeit mit den überwiegend spanischsprachigen Nachbarn.

Sorge in der Region bereitet aber auch die teilweise in nationalistischen Tönen verfasste, Ende 2008 veröffentlichte Verteidigungsstrategie Brasiliens, die eine Modernisierung der Streitkräfte und insbesondere einen Ausbau der Fähigkeiten zur Abschreckung und Machtprojektion vorsieht. Die brasilianische Sicherheits- und Verteidigungspolitik relativiert damit aus Sicht einiger Nachbarstaaten das von der brasilianischen Diplomatie forcierte Leitprinzip der regionalen Kooperation. Mit seinen Aufrüstungsmassnahmen trägt Brasilien denn auch durchaus zum derzeit beobachtbaren regionalen Rüstungswettlauf bei, wobei die Militärausgaben in Südamerika 2010 um 5,8% gestiegen sind.

Punktuell werden auch Befürchtungen laut, wonach Brasilien wie schon während des Kalten Kriegs wieder an einem geheimen militärischen Nuklearprogramm arbeiten

könnte. In diesem Zusammenhang wird meist auf das brasilianische Programm zur Entwicklung nuklear betriebener U-Boote, Brasiliens Kritik am NPT (dem das Land 1998 beigetreten ist) und seine bisherige Weigerung, das Zusatzprotokoll für verbesserte Kontrollmöglichkeiten durch die IAEA zu unterzeichnen, verwiesen. Konkrete Verdachtsmomente fehlen bisher allerdings weitgehend. Bemerkenswert ist zudem, dass Brasilien und Argentinien für ihre zivilen Nuklearprogramme ein IAEA-ähnliches, bilaterales Verifikationsregime entwickelt haben. Sollte sich Brasilien allerdings der-einst für den Bau von Atomwaffen entscheiden, so wäre es dazu weitaus schneller in der Lage als etwa Iran.

Am Status Lateinamerikas als nuklearwaffenfreie Zone wird Brasilien in absehbarer Zeit kaum rütteln. Die Grundzüge der Süd-amerikapolitik dieser erstarkenden Regionalmacht werden allerdings weiterhin Gegenstand innenpolitischer Debatten sein, wobei die Tragweite multilateraler Kooperationsstrukturen ein wichtiger Diskussionspunkt bleibt. Unabhängig vom künftigen Ausmass kooperativer Politik wird sich Brasilien jedoch schwer tun, als Ordnungsmacht breite regionale Akzeptanz zu finden.

Welche globale Rolle?

Brasiliens wirtschaftlicher Aufstieg ist in den letzten Jahren auch mit einem wachsenden globalen Gestaltungsanspruch einhergegangen. Dieser hat sich u.a. in Brasiliens wichtiger Rolle in internationalen Verhandlungen wie den Klima-Konferenzen oder der WTO-Doha-Runde manifestiert. Auch hat das traditionell grosse brasilianische Engagement im Bereich des UNO-Peacekeeping eine qualitative Steigerung erfahren, indem Brasilien seit 2004 die Mission auf Haiti leitet und neuerdings auch das Kommando der maritimen Dimension der Mission im Südlibanon innehat. Viel internationale Aufmerksamkeit hat zudem der brasilianisch-türkische Mediationsversuch im Streit um das iranische Atomprogramm erzeugt, der in beträchtlichen Spannungen zwischen Brasilien und Washington resultierte.

Analog zu anderen Schwellenstaaten drängt Brasilien auf eine Reform der westlich geprägten globalen Gouvernanzstrukturen. So fordert das Land einen eigenen ständigen Sitz im UNO-Sicherheitsrat. Stärker als etwa China oder Indien hat sich Brasilien unter Lula in der Weltpolitik dabei als Sprecher der Schwellen- und Entwicklungsländer positioniert.

Die Schweiz und Brasilien

- **Brasilien ist der wichtigste Schweizer Handelspartner in Lateinamerika. Schweizer Unternehmen beschäftigen dort über 100,000 Angestellte. Brasilien zeigt allerdings geringes Interesse an einem Freihandels- und einem Investitionsschutzabkommen**
- **2005 beschloss der Bundesrat, die Beziehungen zu Brasilien und weiteren Schwellenländer auszubauen; 2008 bilaterales Memorandum of Understanding über den Rahmen einer strategischen Partnerschaft; Juni 2010 Beginn eines politischen Dialogs, künftig jährliche Konsultationen**
- **Intensive Zusammenarbeit im Kampf gegen Korruption, Menschen- und Drogenhandel**
- **Gemeinsame Kooperationsprogramme bezgl. Klima, Wasser und Haiti werden geprüft**
- **Brasilien ist eines von acht Schwerpunktländern der Schweiz bei der Förderung der ausser-europäischen Forschungszusammenarbeit**
- **Zusammenarbeit in multilateralen Gremien wie der UNO in Vorbereitung**

Dementsprechend intensiv hat sich das Land in den letzten Jahren um den Ausbau der Süd-Süd-Kooperation bemüht. Unter Lula eröffnete Brasilien 37 neue Botschaften und 25 Konsulate in Entwicklungsländern. In diesem Zusammenhang wurde Afrika zu einer Schwerpunktregion der brasilianischen Aussen- und Aussenwirtschaftspolitik. Zwar kann Brasilien auch in dieser Region nicht mit China mithalten, was das Handels-, Investitions- und Finanzhilfsvolumen angeht. Brasilianische Unternehmen sind in der Region insgesamt aber weit weniger mit Vorwürfen der Ressourcenausbeutung und Korruptionsförderung konfrontiert. Positiv registriert wird insbesondere, dass sie mehr Arbeitsplätze für die lokale Bevölkerung schaffen und keine Masseneinwanderung nach sich ziehen. Brasiliens überwiegend gutes Image in Afrika geht teilweise auch auf den für die Region eminent wichtigen Technologietransfer insbesondere im Landwirtschaftsbereich zurück. Zudem hat Lula auf seinen 12 Reisen durch Afrika immer wieder Brasiliens Vergangenheit als Kolonie, die kulturelle Affinität des Landes zum afrikanischen Kontinent und die partnerschaftliche Qualität der Beziehungen mit den afrikanischen Staaten betont.

Als Teil seiner aussenpolitischen Südorientierung betont Brasilien auch die Kooperation mit anderen Schwellenländern. Dabei setzt das Land einerseits auf den Aufbau bilateraler strategischer Partnerschaften. Im Vordergrund steht hier China, das mittlerweile zum wichtigsten Handelspartner Brasiliens geworden ist, wobei das Handelsvolumen seit 2002 um 1400% zugenommen hat. Andererseits operiert Brasilien im Rahmen themenabhängiger, variabler plurilateraler Netzwerke. Im IBSA-Dialogforum beispielsweise arbeitet es mit den anderen marktwirtschaftlich und demokratisch orientierten Schwellenländern Indien und Südafrika zusammen. Im geopolitisch bedeutsameren BRICS-Format, deren Mitgliedsstaaten heute einen

Viertel der globalen Wirtschaftsleistung und 40% der Weltbevölkerung ausmachen, kommen China und Russland hinzu.

Zu den im Westen umstrittenen Aspekten der brasilianischen Südpolitik unter Lula gehörten der relative geringe Stellenwert der Menschenrechte und die ablehnende Haltung gegenüber Sanktionen. Beide Elemente manifestierten sich u.a. in einem iranfreundlichen Kurs. Ähnlich wie China hat Brasilien bisher zudem das Prinzip der Nichteinmischung betont und eine Schutzverantwortung der Staatengemeinschaft (*responsibility to protect*) abgelehnt. Folgerichtig hat es sich auch als derzeit nicht-ständiges Mitglied des Sicherheitsrats in der Abstimmung über den Militäreinsatz in Libyen im März 2011 der Stimme enthalten.

Inwieweit die von Lula geprägte Politik einer – begrenzten – Distanznahme zum Westen Brasiliens Interessenslage entspricht, ist derzeit Gegenstand innenpolitischer Debatten. Zwar hat Rousseffs Gegenkandidat, der sich für eine Prioritätenverschiebung von der Süd-Süd-Kooperation zu einer wieder engeren Anlehnung an die westlichen Demokratien ausgesprochen hat, die Präsidentschaftswahlen verloren. Aber auch die neue Präsidentin hat bereits in den ersten Monaten ihrer Amtszeit aussenpolitische Kurskorrekturen im Sinne einer Wiederannäherung an die USA und einer irankritischeren Haltung erkennen lassen. Nicht auszuschliessen ist, dass Brasilien post-Lula weniger aussenpolitische Profilierung anstrebt und der Weltöffentlichkeit seinen wachsenden internationalen Status hauptsächlich mit Massnahmen wie der Durchführung der Fussball-WM 2014 oder der Olympischen Sommerspiele 2016 vor Augen führen wird.

- **Verantwortlicher Editor: Daniel Möckli
analysen@sipo.gess.ethz.ch**
- **Bezug und Mailingliste:
www.ssn.ethz.ch**