

Stefan A. Schirm

Führungsindikatoren und Erklärungsvariablen für die neue internationale Politik Brasiliens

Abstract

In diesem Essay leiten Führungsindikatoren und die Erklärungsvariablen Macht, Interessen und Normen die Untersuchung der Politik Brasiliens in der WTO, der UNO, der ALCA und dem Mercosur. Im Ergebnis zeigt Brasilien einen hohen Führungsanspruch und verstärkte Aktivitäten. Allerdings gelingt es dem Land oft nicht, Akzeptanz für seine Politik bei Nachbarländern zu erreichen und in Hinblick auf wirtschaftliche Kooperation Erfolge zu erzielen. Statusgewinnen in internationalen Organisationen stehen fehlende Ergebnisse bei Wirtschaftsverhandlungen gegenüber. Wesentliche Ursache dafür ist die Obsession mit Macht und Souveränität zu Lasten ökonomischer Kompromisse und multilateraler Institutionen.

Schlüsselbegriffe: Internationale Politik, Brasilien, Führungsmacht, internationale Wirtschaftsbeziehungen, Sicherheitspolitik, Theorien der internationalen Beziehungen

Stefan A. Schirm

Professor für Politikwissenschaft und Inhaber des Lehrstuhls für Internationale Politik an der Ruhr-Universität Bochum. Arbeitsgebiete: Internationale Politische Ökonomie, Globalisierung, Global Economic Governance.

E-Mail: stefan.schirm@rub.de

Homepage: www.ruhr-uni-bochum.de/Isip

Resumo

Stefan A. Schirm
Indicadores de Liderança e Modelos de Análise para a Nova Política Internacional do Brasil

O artigo propõe indicadores de liderança e modelos explicativos, que guiam a análise da nova política internacional brasileira na Organização Mundial do Comércio (OMC), na ONU, na ALCA e no Mercosul. O Brasil mostra um alto nível de atividades e de aspiração a liderança. Mas o país muitas vezes não sucede em obter aceitação política entre os países da região e progresso na cooperação econômica. Ganhos de reputação em organizações internacionais não vem sendo acompanhados por resultados significativos nas negociações econômicas. Uma das razões centrais para esta ambivalência é a obsessão do país com o poder e a soberania nacional que limita as possibilidades de alcançar compromissos econômicos e de fortalecer instituições regionais.

Summary

Stefan A. Schirm
Leadership Indicators and Explanatory Variables for the New International Relations of Brazil

This essay proposes leadership indicators and explanatory variables which guide the analysis of Brazil's performance in the WTO, the UN, the FTAA and Mercosur. In sum, Brazil shows multiple activities and high aspirations for leadership, but does often not succeed in reaching acceptance for its policy among neighbouring countries and success in economic cooperation. Gains in international status are accompanied by missing results in economic negotiations. One core reason for this ambivalence is Brazil's obsession with national power and sovereignty which inhibits economic compromising and the strengthening of regional institutions.

1. Brasiliens neues internationales Profil

In den letzten Jahren hat sich Brasilien auf mehreren Ebenen stärker international engagiert als noch in den 1990er Jahren. Sowohl in den internationalen Wirtschaftsbeziehungen als auch in sicherheitspolitischen Fragen zeigte das Land neue Aktivitäten. Dabei beschränkte sich die brasilianische Außenpolitik nicht nur auf die eigene Region, sondern zeigte zunehmend globale Dimensionen. Herausragende Beispiele für das höhere Profil der internationalen Rolle Brasiliens sind das Auftreten bei WTO-Verhandlungen, in der UNO und in der Auseinandersetzung mit den USA in den Planungen zur ALCA:

Auf der Ministerkonferenz der Welthandelsorganisation (WTO) in Cancún 2003 spielte Brasilien die führende Rolle bei der Gründung der „Gruppe der 20“, in der sich Entwicklungs- und Schwellenländer zusammengeschlossen hatten um die *bargaining power* gegenüber den USA und der Europäischen Union zu erhöhen. Brasilien profilierte sich aber nicht nur als Führungsmacht in der G 20, sondern trug durch einen konfrontativen Kurs gegenüber den Industrieländern auch maßgeblich zum ergebnislosen Scheitern der Verhandlungen bei. Auf dem WTO-Treffen in Genf im folgenden Jahr spielte Brasilien ebenfalls eine herausragende Rolle, diesmal aber weit konzilianter: Das Land beteiligte sich erstmals an der Vorbereitungsgruppe, der G 5 bestehend aus den USA, der EU, Australien, Indien und Brasilien und zeigte sich kompromissbereiter im Ton, ohne inhaltlich seine Positionen aufzugeben.

Auch in der internationalen Sicherheitspolitik setzte Brasilien in den letzten Jahren neue Akzente. Zum einen engagierte es sich stärker in der Friedenssicherung, was sich in der Übernahme der Leitung der UNO-Friedenstruppe auf Haiti zeigte. Dort stellt Brasilien nicht nur das größte Truppenkontingent, sondern trägt auch die militärische Verantwortung für das Gelingen der Operation wesentlich mit. Gleichzeitig betreibt das Land eine intensive Kampagne für einen eigenen ständigen Sitz im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen. Zusammen mit Indien, Japan und Deutschland wirbt Brasilien in der G 4 in internationalen Foren und bilateralen Gesprächen um Unterstützung seines Anliegens bei der anstehenden Reform der UNO.

Ein weiteres Beispiel für die neue internationale Rolle Brasiliens sind die Verhandlungen über die Schaffung einer „Área de Livre Comercio das Américas“ (ALCA) bzw. „Free Trade Agreement of the Americas“ (FTAA). Hier verfolgt das Land nicht nur wie schon früher eigene politische und wirtschaftliche Interessen, sondern beansprucht in den letzten Jahren zunehmend explizit die Führung Südamerikas gegenüber den USA. Deutlicher als früher werden eigene Vorstellungen denen der USA entgegengestellt und offensiv vertreten. Im Gemeinsamen Markt des Südens (Mercosur) sieht Brasilien seine

natürliche Machtbasis und versucht ihn als Instrument für mehr Einfluss gegenüber den USA aber auch in Verhandlungen mit der EU zu nutzen.

Diese drei Kernbereiche des neuen internationalen Profils Brasiliens werden ergänzt durch eine Reihe spezifischer Schritte, zum Beispiel einer intensiveren Reisediplomatie gegenüber anderen *Emerging Powers* wie Indien, Russland und China oder auch verstärkten Vermittlungsbemühungen bei innenpolitischen Krisen in südamerikanischen Nachbarländern sowie Interessenbekundungen gegenüber dem afrikanischen Kontinent. Ein zwangsläufiger Test für die mögliche neue Rolle Brasiliens im internationalen System sind auch die Beziehungen des Landes zur hemisphärischen und globalen Hegemonialmacht USA. Da diese Beziehungen aber in jedem Politikfeld und in jedem der ausgewählten Fallbeispiele eine zentrale Rolle spielen, ist es sinnvoller sie als wesentlichen Bestandteil der brasilianischen Politik in allen Fallstudien zu untersuchen, als in einer eigenen Fallstudie.

Das stärkere internationale Profil Brasiliens wirft zwei Fragen auf, denen sich dieser Beitrag widmet: 1. Inwiefern wächst Brasilien zu einer Führungsmacht heran? 2. Welche Ursachen, Charakteristika und Wirkungen hat die neue Außenpolitik Brasiliens? Im Folgenden soll zunächst ein analytisches Konzept für die Beantwortung der beiden Fragen entworfen werden (Punkt 2.) Anschließend werde ich die drei oben skizzierten Kernbereiche der neuen Rolle Brasiliens im Lichte der im analytischen Konzept entwickelten Kriterien und Thesen untersuchen. Die Fallstudien befassen sich mit der brasilianischen Performanz in der WTO, der UNO, der ALCA und dem Mercosur. Brasiliens Verhalten gegenüber dem Mercosur näher zu betrachten, erscheint insofern nötig als er nicht nur von Beobachtern, sondern auch von der brasilianischen Regierung selbst als regionale Machtbasis für die internationalen Strategien des Landes gesehen wird.

2. Analytisches Konzept: Führungsindikatoren und Erklärungsvariablen

Zunächst gilt es zu klären, ob Brasilien tatsächlich zu einer Führungsmacht heranwächst und inwieweit das Land einen *Regional Player* oder gar einen *Global Player* darstellt. Hierzu schlage ich einige Kriterien vor, die anhand der Fallstudien kurz überprüft werden und somit eine nachvollziehbare Einschätzung der neuen internationalen Rolle Brasiliens ermöglichen:

- *Anspruch*. Internationaler Einfluss ist schwer vorstellbar, ohne dass der betreffende Akteur einen Anspruch auf Einflussnahme – *rule making* – an sich selbst bzw. andere formuliert. Erstes Kriterium ist daher, ob Brasilien eine Führungsrolle überhaupt beansprucht.

- *Potenzial*. Ohne materielle und organisatorische Ressourcen ist eine regionale oder gar internationale Machtprojektion ebenfalls schwer vorstellbar. Zweites Kriterium ist daher *power over resources*.
- *Aktivitäten*. Zeigt Brasilien Führungsaktivitäten, oder ordnet es sich gegenüber anderen Staaten unter?
- *Akzeptanz/Vorbild*. An die Frage nach den Aktivitäten schließt die Frage an, inwieweit andere Staaten dem brasilianischen Anspruch und seinen Aktivitäten auch folgen: Wird Brasilien als Führungsmacht akzeptiert, wird seine Politik als Vorbild gesehen?
- *Einfluss*. Letztendlich muss sich jede Führungsmacht daran messen lassen, inwieweit sie tatsächlichen Einfluss im Sinne von *power over outcomes* ausgeübt hat.

Diese spezifischen Fragen und Kriterien können natürlich in den Fallstudien nur skizzenhaft und annäherungsweise überprüft werden und beanspruchen nicht, mögliche Charakteristika von Führungsmächten erschöpfend zu klären. Sie können aber einen ersten Hinweis darauf liefern, was eine Führungsmacht sein sollte und inwiefern Brasilien tatsächlich als solche betrachtet werden kann. Zur Beantwortung der zweiten forschungsleitenden Frage nach den Ursachen, Charakteristika und Auswirkungen des neuen internationalen Profils Brasiliens werden die Erklärungsvariablen (*driving forces*) der drei Großtheorien der politikwissenschaftlichen Disziplin der „Internationalen Beziehungen“ herangezogen – Macht, Interessen und Normen.

Macht. Neorealistisch (Legro/Moravcsik 1999; Schörnig 2003) betrachtet, ist die Außenpolitik eines Staates angetrieben vom Streben nach Macht in einem anarchischen internationalen System. Die Motivation außenpolitischen Handelns ist exogen gegeben und von der Machtverteilung zwischen Staaten geprägt. Die Wahrnehmung anderer Staaten orientiert sich an deren relativer Macht und dem Bestreben, die internationale Machtverteilung zu verändern. Allianzen mit anderen Staaten werden daher beispielsweise eingegangen, um einer Bedrohung zu begegnen (*balance of threat*) oder den Einfluss eines Hegemons auszugleichen (*balance of power*). Im (Neo-)Realismus spielt die Innenpolitik keine Rolle, Staaten werden als „Black Box“ gesehen, deren Außenpolitik aus Machtkonstellationen im internationalen System folgt. Auf Brasilien bezogen, könnte man neorealistisch argumentieren, dass das neue Profil auf die Veränderung der internationalen Macht-Hierarchie und auf die Verbesserung der eigenen Position im internationalen System zielt sowie die Dominanz der Industrieländer bzw. die Hegemonie der USA im internationalen System eindämmen soll.

Interessen. Der Liberalismus (Moravcsik 1997; Schieder 2003) als Theorie internationaler Beziehungen stellt materielle Interessenlagen im Inneren eines

Landes in den Mittelpunkt der Erklärung seiner Außenpolitik. Interessengruppen, Verbände, Parteien und das politische System bzw. die Kultur eines Landes sind die Antriebskräfte für seine internationalen Handlungen. Nationale Interessen sind also nicht wie im Neorealismus rein exogen durch das internationale System definiert, sondern in erster Linie endogen geprägt. Wie im Neorealismus werden Staaten auch hier als rationale Nutzenmaximierer gesehen, sie folgen nunmehr aber vornehmlich dem Ziel, ökonomischen Nutzen zu mehren und nicht politische Macht. Die brasilianische Außenpolitik wäre demnach ein Reflex des Einflusses gesellschaftlicher Interessengruppen und wirtschaftlicher Nutzenerwägungen auf die Regierung und würde in erster Linie auf die Mehrung nationalen Wohlstands durch internationale Aktivitäten zielen.

Normen. Der Konstruktivismus (Boeckle et al. 2001; Risse 1999) unterscheidet sich von den beiden anderen Ansätzen grundlegend, da er nicht vom rationalen Nutzenmaximierer als handelndem Akteur ausgeht, sondern Realität als sozial konstruiert ansieht. *Driving force* für internationale Politik sind hier gesellschaftliche Werte, die in langfristigen Sozialisationsprozessen zu handlungsleitenden Normen gereift sind. Normen über angemessenes Verhalten und Rollenmuster folgen kulturellen Prägungen, historischen Legaten und ideellen Überzeugungen. Diese gesellschaftlichen Normen würden das außenpolitische Verhalten von Staaten stärker prägen als materielle Gewinnerwartungen und Handlungsbedingungen. Die neue Außenpolitik Brasiliens wäre konstruktivistisch interpretiert somit ein Resultat intern dominanter gesellschaftlicher Normen über die nationale Führungsrolle im internationalen System und über das System als solches.

Vor dem Hintergrund dieser drei Interpretationsmuster und der im ersten Abschnitt skizzierten neuen internationalen Politik Brasiliens lassen sich unterschiedliche Erklärungen formulieren, die in den Fallstudien näher untersucht werden sollen. In Anbetracht der teils blockierenden, teils konfrontativen Politik des Landes bei internationaler Wirtschaftskooperation (WTO, ALCA) bei gleichzeitig stark kooperativem Vorgehen im Bereich der Sicherheitspolitik (UNO) liegt folgende Hypothese nahe: *Wenn gesellschaftliche Normen eine Führungsrolle unterstützen und/oder die internationale Machtverteilung als asymmetrisch wahrgenommen wird sowie interne ökonomische Interessenlagen keine Eindeutigkeit aufweisen, dann ist mit einer Macht- und Statuspolitik eher zu rechnen als mit Kompromissen in den internationalen Wirtschaftsbeziehungen.* Diese Hypothese testend soll in den Fallstudien die brasilianische Politik untersucht und in Hinblick auf ihre mögliche Prägung durch Machterwägungen, ökonomische Interessen oder aber gesellschaftliche Normen erklärt werden. Zum Abschluss der jeweiligen Fallstudie werden die oben ausgeführten fünf Kriterien durchgespielt, um die Frage nach der tatsächlichen Führungsrolle Brasiliens zu beantworten.

3. Führungsmacht Brasilien I: WTO und internationale Wirtschaftsbeziehungen

Hinsichtlich Brasiliens neuer Rolle in den internationalen Wirtschaftsbeziehungen bieten sich als Fallstudie die jährlichen Treffen der Welthandelsorganisation (WTO) an, die alle zwei Jahre als Ministerkonferenzen stattfinden. Im Folgenden werden Ablauf sowie nationale Positionen bei den Verhandlungen in Cancún 2003 und in Genf 2004 skizziert.

Die Themen auf der Agenda in Cancún waren u.a. die Reduzierung der Subventionen und Zölle im Agrarsektor, die Verringerung der Handelsbarrieren für Industriegüter sowie die „Singapur-Themen“ (Investitionen, Wettbewerbspolitik, öffentliche Auftragsvergabe, Handelsabwicklung). Ausschlaggebend für das Scheitern von Cancún war vor allem die Radikalität mit der die neu gegründete G 20 aus Entwicklungs- und Schwellenländern (u.a. Indien, China, Südafrika) gegenüber den Industrieländern argumentierte. Unter der Führung Brasiliens hatte die G 20 „einen Nord-Süd-Konflikt als Kommunikationsstrategie gewählt, um ihre Interessen durchzusetzen [und] moralischen Druck [...]“ aufzubauen (Decker 2003: 58). Die Haltung der brasilianischen Regierung unterschied sich stark von denjenigen der USA und der EU, da erst in zweiter Linie materielle Anliegen wie Zollhöhen vorgebracht wurden. Im Zentrum der Reden des Verhandlungsführers und Außenministers Celso Amorim stand die Kritik an den asymmetrischen Machtverhältnissen in der Welthandelsordnung. Für Amorim ging es darum, ein „weniger autokratisches multilaterales Handelssystem“ zu erreichen und Handel nicht nur als Instrument zur Wohlfahrtsteigerung zu nutzen, sondern auch zu dessen „gerechterer“ Verteilung: „Trade must be a tool not only to create wealth but also to distribute it in a more equitable way“ (Amorim 2003a). Im Vordergrund standen nicht das Interesse der oft wenig wettbewerbsfähigen brasilianischen Industrie nach Protektion und das Interesse des eher konkurrenzfähigen Agrarsektors an Liberalisierung, sondern eine Änderung grundlegender Ordnungsmuster des internationalen Systems. Um diese Zielsetzung zu erreichen, wurde unter brasilianischer Führung die G 20 gegründet. Erklärtermaßen stand das brasilianische Vorgehen im Zusammenhang mit dem Bestreben, auch in anderer Hinsicht mehr Einfluss zu erreichen, etwa durch einen ständigen Sitz Brasiliens im Sicherheitsrat der UN (Amorim 2003b).

Die brasilianische Position spiegelte die traditionelle und gesellschaftlich verbreitete Vorstellung, das internationale System sei asymmetrisch sowie ungerecht und die machtpolitische Rolle Brasiliens müsse verbessert werden (Gratius 2004; Schirm 1990, 1994, 2002a). Die gesellschaftliche Norm von der brasilianischen Bestimmung zur Führungsmacht kann mit Einstellungsdaten belegt werden. Beispielsweise erachten 49% der Brasilianer die Stärkung der Führungsrolle ihres Landes in Südamerika für sehr wichtig, während nur

29% Freihandelsverhandlungen mit den USA und der EU Priorität einräumen – insgesamt befürworten 86% der Befragten eine aktive Beteiligung ihres Landes in der internationalen Politik (Lamounier/Souza 2002: 26-27). Ein empirisches Indiz für die Norm einer politisch gesteuerten „gerechteren“ Verteilung von Wohlfahrt ist, dass sich 23,3% der Brasilianer der Aussage „incomes should be made more equal“ anschließen, während diese beispielsweise nur von 10% der US-Amerikaner befürwortet wird (WVS/ICPSR 2004). Dass eine „gerechtere“ Verteilung von Wohlstand *intern* in Brasilien nicht erfolgt, kann als Einschränkung der handlungsleitenden Relevanz dieser Norm interpretiert werden oder aber ihre umso stärkere Projektion auf die internationale Ebene begründen. Die Norm von der Bestimmung Brasiliens zur Führungsmacht erfuhr ab 2003 mit dem neuen Präsidenten Lula aufgrund seiner im Vergleich zum Vorgänger Cardoso nationalistischeren Ausrichtung eine stärkere Berücksichtigung in den Positionen der Regierung (Gratius 2004: 27). Die gesellschaftliche Verankerung des Strebens nach einer Änderung der Weltordnung und eines Konfrontationskurses gegenüber den Industrieländern zeigte sich auch in der parteiübergreifenden Zustimmung zum Vorgehen der Regierungsdelegation in Cancún: Außenminister Amorim wurde nach der Rückkehr als „Held mit stehenden Ovationen im Kongress“ (Newsweek, 13.10.2003) empfangen.

Insgesamt war die Position der brasilianischen Regierung in Cancún weniger von den auch hier vorhandenen wirtschaftlichen Interessen geprägt, sondern vom Wunsch, die internationalen Machtverhältnisse zu verändern und die Verteilung von Wohlstand international „gerecht“ zu organisieren. Das WTO-Treffen scheiterte und die Verhandlungsteilnehmer gingen ohne Ergebnis auseinander. Festzuhalten bleibt auch, dass die traditionell in der brasilianischen Gesellschaft vorhandene Norm über den „ungerechten“ Charakter des internationalen Systems und über die Bestimmung des Landes zur Führungsmacht erst nach einem Wechsel der Regierung die Relevanz erlangte, die zur Gründung der G 20 und zur Konfrontation mit den Industrieländern führte. Denn auch unter der Vorgängerregierung wurde ein Nord-Süd-Diskurs gepflegt und die Forderung nach Änderung der internationalen Machtverhältnisse erhoben – ohne allerdings die Konfrontation zu suchen. So erklärte der Außenminister von Präsident Cardoso, Celso Lafer, auf der WTO-Konferenz in Doha 2001: „[...] the asymmetries in the world trading system must be acknowledged and corrected as soon as possible“. Insofern scheint hier die Variable „Wahlen/Parteipolitik“ als intermediäre Variable ein *window of opportunity* geöffnet zu haben, das einer zuvor bereits vorhandenen Norm zu stärkerem Einfluss verhalf.

Bei der WTO-Konferenz in Genf im Juli 2004 wurde nach fünftägigen Verhandlungen ein Rahmenabkommen über Handelserleichterungen und den weiteren Verlauf der Doha-Runde unterzeichnet (Decker 2004). Insofern

konnte das Verhandlungs-Patt von Cancún überwunden und ein Kompromiss erreicht werden. Die Konferenz von Genf wurde von einer G 5 vorbereitet, der die EU, die USA, Australien, Brasilien und Indien angehörten. Die brasilianische Position entsprach derjenigen, die das Land in Cancún vertreten hatte. Der Unterschied bestand darin, dass sie nicht mehr in derselben radikalen Form vorgebracht wurde und einem Kompromiss nicht im selben Maße entgegenstand. Denn nach wie vor ging es darum, internationale Machtverhältnisse zu verändern, „gleichere“ Handelsbedingungen („more equitable trading conditions“) zu erzielen und Liberalisierung mit „sozialer Gerechtigkeit“ zu verbinden (Amorim 2004). Die neue Kompromissbereitschaft begründete Amorim neben den Agrarzugeständnissen der EU mit dem nun gewachsenen Einfluss der G 20 unter brasilianischer Führung: Das Welthandelssystem sei jetzt multipolar geworden: „[...] the framework agreed last weekend would not have seen daylight without the active participation of the G 20“ (Amorim 2004). Die Aufnahme Brasiliens in die G 5-Vorbereitungsgruppe der WTO scheint das Bedürfnis des Landes nach internationaler Mitsprache und einem weniger „autokratischen multilateralen Handelssystem“ soweit befriedigt zu haben, dass nun außenwirtschaftliche Kompromisse möglich wurden. Die politische Aufwertung Brasiliens zum zentralen *Global Player* wurde auch vom US-amerikanischen Handelsminister (*United States Trade Representative*) Robert Zoellick anerkannt, der auf einer Pressekonferenz der G 5 die brasilianische Initiativen lobte: „It fits the role that Brazil plays in the world economy and trading system“ (WTO 2004: 2).

Insgesamt kann zum WTO-Treffen in Genf festgehalten werden, dass es sich insofern um einen außergewöhnlich interessanten Fall handelt, als hier offenbar ein Ausgleich zwischen ordnungspolitischen, durch endogene Normen gestützten Positionen Brasiliens und materiellen, durch endogene Interessengruppen geprägte Positionen der USA und der EU gelang. Denn nur durch die Aufnahme Brasiliens in die G 5 konnten die Industrieländer ihr ökonomisches Interesse an Handelsliberalisierung weiter verfolgen. Während die Verhandlungspartner im Kern bei den Positionen blieben, die noch in Cancún zum Scheitern geführt hatten, war in Genf ein Kompromisspapier möglich geworden. Da die Agrar-Zugeständnisse der EU teilweise unverbindlich waren, bleibt als plausible Erklärung dieser Varianz primär die Aufwertung Brasiliens durch die Aufnahme in die G 5. Durch diesen Schritt scheint das traditionell von der brasilianischen Gesellschaft als zentral erachtete Bedürfnis nach einer internationalen Führungsrolle befriedigt worden zu sein.

In Hinblick auf Brasiliens Qualitäten als Führungsmacht in den internationalen Wirtschaftsbeziehungen kann aus dem Agieren bei den beiden WTO-Treffen folgende Bewertung gezogen werden (vgl. die Kriterien in Abschnitt 2). Zweifelsohne hat Brasilien den *Anspruch* zu führen, sowohl durch inhaltliche Forderungen als auch durch hierarchische Begehrlichkeiten.

Bestätigt hat sich damit der Anspruch, als *rule maker* zu agieren. Auch hinsichtlich des *Potenzials* scheinen Brasilien in Cancún und Genf keine Ressourcen gefehlt zu haben, da es an der Organisation der G 20 ebenso maßgeblich mitwirkte wie an der G 5. Seine *Aktivitäten* sprechen ebenfalls die eindeutige Sprache einer Führungsmacht, da es sich mit der Leitung der Gründung der G 20 und der Mitwirkung in der G 5 anderen Staaten gegenüber nicht untergeordnet hat, sondern andere geführt bzw. den Industrieländern und der internationalen Ordnung gegenüber Widerspruch gezeigt hat. Auch die *Akzeptanz* seines Verhaltens durch andere kann bestätigt werden. Ambivalenter fällt dagegen die Interpretation des Kriteriums *Einfluss* aus, da Brasilien bis auf die Artikulation einer gegenüber den Industrieländern abweichenden Haltung bisher seine Forderungen nicht verwirklichen konnte. Allerdings wurde die laufende WTO-Verhandlungsrunde („Doha-Runde“) auch noch nicht beendet, so dass hier eine Bewertung vorläufig bleibt.

4. Führungsmacht Brasilien II: UNO und Sicherheitspolitik

Das neue Profil Brasiliens im Bereich der multilateralen Sicherheitspolitik und der Vereinten Nationen zeigt sich vor allem im Bestreben, einen ständigen Sitz im Sicherheitsrat der UNO im Rahmen der Reform der Weltorganisation zu erhalten. Während dieses Anliegen als Ziel bereits seit längerem auf der Agenda verschiedener brasilianischer Regierungen war, intensivierte sich das internationale Lobbying für einen ständigen Sitz in den letzten Jahren erheblich. Brasiliens Anspruch wird im Kern mit dem Argument begründet, dass der UNO-Sicherheitsrat mit seinen fünf Vetomächten (USA, Frankreich, Großbritannien, VR China, Russland) undemokratisch sei und dem heutigen Charakter des internationalen Systems nicht entsprechen würde. Dieses sei multipolarer als bei der Gründung der Vereinten Nationen vor 60 Jahren. Daher müssten neue ständige Mitglieder mit Vetorecht in den Sicherheitsrat aufgenommen werden, die die Regionen des Südens repräsentieren würden. Für Lateinamerika beansprucht Brasilien, neues ständiges Mitglied zu werden.

In seiner Rede vor der UNO am 23. September 2003 begründete Präsident Lula da Silva den brasilianischen Anspruch wie folgt:

„Reform of the United Nations has become an urgent task (...). The Security Council must be fully empowered to deal with crises and threats to peace. (...) Above all, its decisions must be seen as legitimate by the Community of Nations as a whole. Its composition – in particular as concerns permanent membership – cannot remain unaltered almost 60 years on. It can no longer ignore the changing world. More specifically, it must take into account the emergence in the in-

ternational scene of developing countries. (...) Brazil believes that it has a useful contribution to make.”

Der Minister im Präsidentialamt (Ministro Chefe da Secretaria-Geral da Presidência), Luiz Dulci, erläuterte die Rede des Präsidenten gegenüber der Presse mit dem Statement, dass die UNO reformiert werden müsse, um demokratischer zu sein und somit mehr Legitimität zu erlangen (Dulci 24.9.2003: 2). In seiner Regierungserklärung gegenüber dem Kongress 2005 begründete Präsident Lula den brasilianischen Anspruch auf einen ständigen Sitz im UN-Sicherheitsrat mit der dann größeren „Repräsentativität und Legitimität“ des Sicherheitsrates (Lula 2005: 233).

Diese Argumentation zeigt deutlich eine neorealistische Sprache, da es Brasilien um die Anpassung des UN-Sicherheitsrates an eine – seiner Auffassung nach – gewandelte Machtkonstellation im internationalen System geht. Entwicklungsländer seien in der internationalen Machthierarchie aufgestiegen und müssten nun angemessen in der UNO vertreten sein. Damit folgt Brasilien einem Begründungs- und Verhaltensmuster, das auf die Mehrung seiner Macht in der UNO infolge seines Aufstiegs (*emergence*) zielt. Die ideellen Elemente in seiner Argumentation wirken dagegen vorgeschoben: Wäre Brasilien tatsächlich bei der Reform der UNO von der Norm „Demokratie im internationalen System“ angetrieben, dann dürfte es keine exklusiven Macht-Privilegien für sich und eine handvoll weiterer Staaten fordern, sondern eine stärkere Mitwirkung aller UN-Mitglieder. Die Aufnahme Brasiliens, Indiens, Deutschlands und Japans (plus eventuell Südafrikas und Ägyptens) als ständige Mitglieder des Sicherheitsrats mit Veto-Recht würde wenigen UN-Mitgliedern mehr Macht verschaffen, der Generalversammlung und allen anderen der insgesamt 191 UN-Mitgliedern dagegen keine größeren Mitwirkungsmöglichkeiten eröffnen. Brasiliens Anliegen wird daher in Lateinamerika gerade von anderen Mittelmächten nicht unterstützt – Argentinien und Mexiko haben ebenso Probleme mit einer Privilegierung Brasiliens im UN-Sicherheitsrat wie Italien mit dem gleichen Anliegen Deutschlands und Pakistan mit demjenigen Indiens.

Brasiliens Aspirationen in der UNO werden aber auch mit seinen Aktivitäten begründet. So sei das Land einer der größeren Beitragszahler und müsse daher mehr Einfluss bekommen. Auf der Homepage des Außenministeriums findet sich auch heute (2005) eine ultimative Presseerklärung von 1998 in der größere Beiträge Brasiliens an mehr Macht in allen UNO-Organen geknüpft wird:

„[...] o País, [...] não é favorável ao aumento da suas contribuições para o orçamento regular e de manutenção da paz sem que, em contrapartida, tenha assegurada voz em todos os órgãos“ (Ministério de Relações Exteriores 1998).

Im Haushalt 2004-2006 steht Brasilien auf Platz 14 der Beitragszahler, allerdings mit einem vergleichsweise sehr niedrigen Prozentsatz von 1,5% – zum Vergleich: USA 22%, Japan 19%, Deutschland 8,7%, Mexiko 1,9% (UNO 2003). Bei der Begründung seiner Ansprüche mit den Beitragszahlungen scheint Brasilien einen Ressourcen-Diskurs zu führen, der aber nicht besonders überzeugend ausfällt, da andere Länder wie Mexiko oder auch die Niederlande dann eher einen Anspruch untermauern könnten.

Wesentlich für die brasilianische Forderung nach einem *upgrading* in der UNO und wichtiger Teil seiner neuen Außenpolitik ist auch das Engagement bei Peacekeeping-Einsätzen der UNO. Hierbei ist vor allem der Einsatz in Haiti hervorzuheben, bei dem Brasilien mit 1200 Soldaten nicht nur das größte Truppenkontingent stellt, sondern auch die militärische Führung der gesamten UN-Truppe inne hat (The Economist, 12.6.2004). Damit erfährt das Land eine internationale Aufwertung und zeigt seinen Anspruch und seine Ressourcen. Bei der Führung der insgesamt 8300 Soldaten umfassenden „*UN Stabilization Mission*“ (MINUSTAH) gab es allerdings die Kritik, dass die Soldaten nicht genug in den problematischen Elendsvierteln eingesetzt, sondern sich eher in wohlhabenderen Gegenden bewegen würden (The Economist, 18.12.2004). Positiv wurde hervorgehoben, dass unkonventionelle Maßnahmen wie ein Auftritt der brasilianischen Fußball-Nationalmannschaft die Akzeptanz der Mission erhöht hätten.

Sicherheitspolitisch ist neben diesem höheren Profil bei UN-Einsätzen hinsichtlich des militärischen Potenzials Brasiliens anzumerken, dass alle drei Teilstreitkräfte Kürzungen hinnehmen mussten, die Training, Beschaffung und operative Bereitschaft einschränken (Day 2005). In Hinblick auf seine offizielle Sicherheitsstrategie verfügt Brasilien über kein einheitliches Konzept. Bestimmend seien die Doktrinen der Teilstreitkräfte sowie Intransparenz und „Kakophonie“, die angesichts des regionalen Führungsanspruches zu Misstrauen und Ängsten bei Nachbarländern führen würden, schreibt Daniel Flemes (2004: 2). Hinsichtlich der Haltung der Militärs gegenüber den USA würde das brasilianische Heer sogar einem „Feindbild USA“ folgen (Flemes 2004: 22).

Die diplomatischen Vermittlungsversuche bei innenpolitischen Krisen in Nachbarländern wie in Bolivien und Venezuela trugen der Regierung von Präsident Lula weltweit und explizit auch von den USA viel Lob ein. Hier scheint das Land sich seit ähnlichen Initiativen von Präsident Cardoso (etwa in Paraguay und Venezuela) erfolgreich den Ruf eines Stabilitätsfaktors in Südamerika erworben zu haben. Dies ist gerade auch aus US-amerikanischer Sicht eine wichtige Funktion und begründet die sicherheitspolitische Wertschätzung von US-Präsident Bush für seinen ansonsten politisch weit entfernt stehenden brasilianischen Amtskollegen (Lins 2005; Hakim 2004). Während in ökonomischen Belangen beide Länder im Rahmen der WTO oder auch der

ALCA/FTAA Antagonisten sind, würdigen die USA die Stabilisierungsfunktion Brasiliens in der regionalen Sicherheitspolitik. Bei ihrem Antrittsbesuch als US-Außenministerin 2005 zollte Condoleezza Rice der neuen internationalen Rolle Brasiliens explizit Anerkennung - das Land sei „auf dem Weg zur Weltmacht“ (zitiert nach Glüsing 2005: 127).

Insgesamt liegt es im Hinblick auf die UNO nahe, Brasiliens neues Profil eher neorealistisch zu erklären, da das Streben nach der Mehrung nationaler Macht im Vordergrund steht – gerade auch relativ zu anderen bisher exklusiv mächtigen Staaten (die bisherigen ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates) aber auch relativ zu denjenigen Staaten, die an Macht gegenüber Brasilien verlieren würden (diejenigen Staaten, die nicht ebenfalls ständige Mitglieder werden würden, wie Argentinien und Mexiko). Endogene wirtschaftliche Interessen(-gruppen) sind bei dieser Fallstudie nicht zu identifizieren, wenn man von den Militärs absieht, die die Regierung Lula hier unterstützen. Konstruktivistisch betrachtet ist zwar ein Norm-geleiteter Diskurs zur Demokratisierung des internationalen Systems durch eine Aufnahme Brasiliens in den Sicherheitsrat zu finden, scheint aber bei näherer Betrachtung möglicherweise eher rhetorischer Natur zu sein, da dieser Schritt keine wirkliche Demokratisierung bringen würde.

Hinsichtlich der eingangs entwickelten Kriterien für eine Führungsmacht ist zweifelsfrei der brasilianische *Anspruch* zu bejahen. Auch das *Potenzial* internationales Lobbying für einen eigenen Sitz im Sicherheitsrat zu betreiben und die Leitung einer Peacekeeping-Mission zu übernehmen, scheint ebenso gegeben wie der Indikator *Aktivitäten*. Bei der *Akzeptanz* seiner Politik fällt die Bilanz für Brasilien dagegen bestenfalls ambivalent aus, da eine Reihe von Nachbarländern das Streben nach mehr Macht in der UNO als problematisch sehen, ebenso wie den sicherheitspolitischen Führungsanspruch ohne klare Strategie. Akzeptanz und Unterstützung erfährt Brasilien dagegen von anderen Aspiranten auf eine internationale Führungsrolle wie Indien, Deutschland und Japan in der G 4 aber auch von den Sicherheitsratsmitgliedern Russland und China. Das Kriterium der *Ergebnisse* ist insofern noch nicht anwendbar, als die Reform der UNO noch nicht stattgefunden hat. Machtprojektion in Südamerika kann in Form der innenpolitischen Vermittlerrolle in Venezuela und Bolivien konstatiert werden.

5. Führungsmacht Brasilien III: ALCA und Freihandel in den Amerikas

Seit dem gesamtamerikanischen Gipfel von Miami 1994 arbeiten 34 Staaten der Amerikas an dem Projekt einer „Área de Livre Comercio das Américas“ (ALCA) bzw. „Free Trade Area of the Americas“ (FTAA). Die detaillierten Verhandlungen zur ALCA hätten im Januar 2005 zu einem Ergebnis führen

sollen. Mittlerweile wird davon ausgegangen, dass es nur noch eine „ALCA light“ oder „ALCA a la carte“ geben wird, da für eine umfassende Freihandelszone kein Konsens in Sicht ist (Gratius 2003; Sangmeister/Melchor del Rio 2003; The Economist, 18.10.2003). Wichtigste Ursache für die Verzögerung bzw. das teilweise Scheitern des ALCA-Prozesses sind die Differenzen zwischen den USA und Brasilien über Inhalt und Ausmaß des prospektiven Abkommens. Im Kern geht es (1) um wirtschaftliche Interessen und (2) um die Hegemonie in der westlichen Hemisphäre. Der erste Punkt betrifft das Bestreben der USA, Teile ihrer – auch von brasilianischer Konkurrenz bedrohten – Landwirtschaft weiterhin durch Subventionen bzw. Zölle zu schützen und ihrem wettbewerbsfähigen Industrie- und Dienstleistungssektor einen besseren Zugang zu lateinamerikanischen Märkten zu verschaffen. Brasilien dagegen drängt spiegelbildlich auf eine Erleichterung des Zugangs seiner Agrarprodukte zum US-Markt und möchte seinen zum Teil wenig wettbewerbsfähigen Industrie- und Dienstleistungssektor vor US-amerikanischer Konkurrenz schützen. Viele exportorientierte Industrien in Brasilien sind mit diesem einseitig auf Agrarliberalisierung zielenden Kurs nicht einverstanden, besitzen aber offenbar weniger Einfluss auf die Politik ihres Landes als die an weiterer Protektion interessierten Industriebetriebe (Weintraub/Prado 2005: 1). Die USA wollen über eine Agrarliberalisierung lieber innerhalb der WTO verhandeln als in der ALCA, während Brasilien bei Dienstleistungen und Investitionen die WTO der ALCA vorzieht. Bei WTO und ALCA blockieren sich in Brasilien die Interessen des Industrie- und des Landwirtschaftssektors insofern, als protektionistische Industrielobbys die Öffnung des eigenen Marktes verhindern, die im Austausch gegen eine Öffnung des US- bzw. EU-Marktes für brasilianische Agrarerzeugnisse nötig wäre.

Neben materiellen Aspekten geht es Brasilien in den ALCA-Verhandlungen aber auch um machtpolitische Fragen. Während der gemäßigte Außenminister Celso Amorim für einen harten aber im Prinzip letztendlich kooperativen Kurs steht (Beispiel WTO in Cancún und Genf), vertritt der zweite Mann im Außenministerium, Samuel Pinheiro Guimarães, eine linksnationalistische Außenpolitik. Pinheiro Guimarães wurde wie Amorim von der Regierung Lula auf seinen Posten gehoben und führt einen in Brasilien nicht nur in der regierenden Arbeiterpartei PT (*Partido dos Trabalhadores*) und von den Militärs, sondern auch von Teilen der öffentlichen Meinung akzeptierten Diskurs, der nationale „Souveränität“ klar über ökonomische Entwicklung stellt – die ALCA sei ein Projekt zur Stärkung der US-Hegemonie und müsse daher von Brasilien bekämpft werden (Fishlow 2004: 293; Schirm 2002a: 249; Schirm 2004a: 220-235). Dieser normativ bedingte Nationalismus wird von denjenigen Gewerkschaften und Unternehmern vehement unterstützt, die ihre Gewinne und Arbeitsplätze durch Wettbewerb bedroht sehen (Hakim 2002).

Hier ist ein Bündnis aus protektionistischem Rent-Seeking und politischem Nationalismus um die Norm der Souveränität zu beobachten.

Die alle anderen möglichen Ziele – auch das ökonomisch Sinnvolle – überlagernde Bedeutung der Norm „Souveränität“ für die brasilianische Außenpolitik wird auch darin deutlich, dass der Textteil der Regierungserklärung des Präsidenten (Lula 2005) über die internationale Politik des Landes mit „Inserção Soberana“ betitelt ist. Es geht also nicht in erster Linie um wirtschaftliche Entwicklung, Kooperation oder Multilateralismus, sondern um Souveränität. Hier zeigt sich der noch recht unsichere Umgang des Landes mit sich selbst in der internationalen Gemeinschaft.

Die ökonomisch und machtpolitisch bedingte ablehnende Haltung Brasiliens zur ALCA/FTAA wird von den meisten anderen Ländern Lateinamerikas nicht geteilt (Fishlow 2004: 293; The Economist, 18.10.2003). Sie sehen in erster Linie den ökonomischen Nutzen eines besseren Zugangs zum US-Markt sowie höherer Auslandsinvestitionen infolge der ALCA und besitzen weder einen eigenen Führungsanspruch noch derart einflussreiche von Konkurrenz bedrohte Industrien (Sangmeister 2003: 35). In der Konsequenz haben viele Länder Lateinamerikas in den letzten Jahren bilaterale Freihandelsabkommen mit den USA abgeschlossen, um in den Genuss des Zugangs zum US-Markt und vermehrter Auslandsinvestitionen zu gelangen. Zu diesen Staaten gehören nicht nur die kleinen Länder Mittelamerikas, sondern auch südamerikanische Länder wie Chile und Kolumbien, um die sich Brasilien mit eigenen Initiativen sehr bemüht hatte. Chile beispielsweise sollte nach brasilianischen Vorstellungen Vollmitglied des Mercosur werden, zog aber eine enge Bindung an die USA vor. Die Andenpaktstaaten hatte Brasilien ebenfalls umworben, konnte aber bis auf eine symbolische Anbindung an den Mercosur und die rein kosmetische, inhaltsleere Gründung der „*Comunidad Sudamericana de Naciones*“ nicht verhindern, dass auch die meisten dieser Länder eine vertragliche Annäherung an die USA vorzogen.

Insgesamt scheint Brasiliens Politik gegenüber den ALCA-Verhandlungen sowohl von spezifischen materiellen Interessen (Protektionismus versus Liberalisierung) geleitet zu sein, als auch von Normen (Souveränität) und einem machtpolitischen Anspruch (Regionalmacht). Eine klare Zuordnung seines Verhaltens zu einem dieser Erklärungsmuster scheint hier nicht möglich. Hinsichtlich der Kriterien für eine Führungsmachtrolle besteht erkennbar der *Anspruch*, das Verhandlungspotenzial und die *Aktivität*. Allerdings werden Brasiliens Führungsanspruch und seine Positionen von den meisten Ländern Lateinamerikas nicht akzeptiert. Im Ergebnis schließen immer mehr Staaten Lateinamerikas bilaterale Freihandelsabkommen mit den USA ab, was den Einfluss Brasiliens auf dem Kontinent schmälert. Insofern ist das Fallbeispiel ALCA/FTAA ein Indiz gegen eine erfolgreiche Führungsrolle Brasiliens.

6. Führungsmacht Brasilien IV: Mercosur als regionale Machtbasis

Der Gemeinsame Markt des Südens (Mercosur) wurde 1994 gegründet und umfasst Argentinien, Brasilien, Paraguay und Uruguay als Mitglieder (Schirm 1999: 123-161). Bis 1997/98 entwickelte sich der innerregionale Handel sehr positiv, seitdem scheint der Mercosur wirtschaftlich wie politisch zu stagnieren. Während sich der Anteil des Mercosur an den Gesamtexporten Brasiliens von 4,2% (1990) auf 14,2% (1999) erhöht hatte, sank er inzwischen auf 5,4% (2002) ab (Zahlen der Cepal, zitiert nach Fishlow 2004: 283). Gleichzeitig gelang es politisch nicht, das Ziel eines gemeinsamen Marktes durch entsprechende Regeln und deren Umsetzung zu erreichen. Selbst als Freihandelszone ist der Mercosur von vielen Ausnahmen und konjunkturell bedingten Wiedereinführungen von Handelsbarrieren geprägt. Hier ist es auch der brasilianischen Regierung teilweise nicht gelungen, internem Druck einzelner von regionalem Freihandel betroffener Lobbygruppen zu widerstehen, um das Gesamtprojekt zum beabsichtigten Ziel zu führen. Rent-seeker, die ihre Jobs und Gewinne durch staatliche Protektion (Handelsbarrieren, Subventionen etc.) und nicht durch wettbewerbsfähige Protektion sicherstellen wollen, konnten sich wiederholt durchsetzen und somit das Interesse anderer Sektoren an Freihandel sowie den brasilianischen Führungsanspruch durch die Schaffung einer erfolgreichen regionalen Gruppierung untergraben (Gratius 2001; Preusse 2002).

Gemeinsame Institutionen des Mercosur befinden sich in einem sehr rudimentären Zustand und verfügen über keinen Einfluss, der die Gestaltungsfähigkeit der Mitgliedsländer einschränken würde – wie etwa die EU-Kommission und der EU-Gerichtshof in Europa. Die ökonomischen Rückschläge des Mercosur sind auch Resultat der Wirtschaftskrise in Argentinien gewesen, wurden aber wesentlich ebenfalls durch eine teilweise inkonsistente Handelspolitik Brasiliens mitverursacht. Die fehlende Institutionalisierung des Mercosur wiederum liegt weitgehend am brasilianischen Bestreben, seine nationale „Souveränität“ nicht durch internationale Verträge einschränken zu lassen (Schirm 2002b: 179-182). Denn solange der Mercosur wegen der fehlenden Institutionalisierung vom jeweiligen Konsens der Regierungen abhängig ist, kann Brasilien als stärkstes Mitgliedsland seine Überlegenheit ohne die Fesseln verbindlicher multilateraler Institutionen durchsetzen. Hier zeigt sich, dass Brasilien eine Stärkung multilateraler Verbindlichkeit dort fordert, wo es einen Machtgewinn gegenüber Stärkeren (etwa UNO, WTO) erwartet, dieser Stärkung des Multilateralismus aber im Mercosur bestenfalls skeptisch gegenübersteht, da es selbst als Stärkster unter verbindlicheren Regeln und Institutionen eingebunden wäre. Multilateralismus, definiert als „gleiche Regeln für alle“, schwächt eben immer den Stärksten einer Gruppe.

Insgesamt ist Brasilien am Mercosur aus machtpolitischen Gründen interessiert, aber nicht bereit bzw. in der Lage, die zum erfolgreichen Funktionieren des Mercosur nötige Institutionalisierung zu betreiben, da es seine „Souveränität“ nicht einschränken lassen will. Außerdem ist Brasilien auch nicht bereit, ökonomisch eine Führungsrolle im Mercosur zu übernehmen, indem es ein Vorbild bei der innerregionalen Handelsliberalisierung spielt sowie über Beitragszahlungen oder Strukturfonds die schwächeren Partnerländer unterstützt: „Brazil dwarfs the three partners, but is not rich enough to subsidize them nor willing to surrender chunks of sovereignty, as Germany has done to promote European Union“ (The Economist, 11.12.2004: 46). Im Gegenteil ist Brasilien das Mitgliedsland, das die Mercosur-Resolutionen am wenigsten ratifiziert. Zusammen genommen, zeigt Brasilien ein etwas unreifes Verhalten für einen Führungsmacht-Aspiranten – nach dem Motto „das Spielzeug haben wollen, ohne den Preis zu zahlen“. Während es machtpolitisch im Fall Mercosur unreif zu sein scheint, ist Brasilien intern hinsichtlich seiner ökonomischen Interessen nicht eindeutig bzw. blockiert: Liberalisierungsfreundliche Sektoren und protektionistische Rent-Seeker halten sich die Waage oder wechseln sich als handlungsleitende Einflüsse auf die Regierung ab.

Diese Ambivalenzen manifestierten sich auch in den Verhandlungen mit der EU über eine Mercosur-EU Freihandelszone (Valladão/Pena/Messerlin 2004). Die Verhandlungen wurden von Brasilien als sehr wichtig eingestuft, da sie sowohl den internationalen Führungsanspruch des Landes als *Global Player* dokumentieren als auch den Einfluss der USA mit einer Alternative zur ALCA zurückdrängen sollten (*balance of power*). Nach jahrelangen erfolglosen Gesprächen liefen die EU-Mercosur-Verhandlungen im Oktober 2004 auf Grund, weil die Mercosur-Seite kein konsistentes Angebot machen konnte (The Economist, 11.12.2004: 46). Zum einen war es den Mercosur-Ländern nicht gelungen, untereinander eine einheitliche, klare und auch verlässliche Linie zu finden. Zum anderen scheint Brasilien schlichtweg zu hoch gepokert zu haben beim Versuch, freien Zugang zum EU-Agrarmarkt zu erhalten, aber den EU-Exporteuren einen nur eingeschränkten Zugang zum eigenen Industrie- und Dienstleistungsmarkt zu gewähren. Möglicherweise können die EU-Mercosur-Verhandlungen doch noch erfolgreich beendet werden. Der bisherige Verlauf zeigt aber, dass die brasilianische Regierung offenbar weder den Mercosur zu einer einheitlichen Position führen kann, noch intern seine widerstreitenden Interessengruppen durch konsistente Wirtschaftsreformen soweit in den Griff bekommt, dass es außenwirtschaftlich besser wirken kann.

Machtprojektion gehört zu den Motiven Brasiliens für sein Engagement im Mercosur ebenso wie das ökonomische Interesse an Handel und die Norm lateinamerikanischer Führung und Integration. Allerdings konnten diese drei beobachtbaren Motivationen auch zusammen nicht dazu beitragen, dass Brasilien sich in einer Weise engagiert, die zum dauerhaften Gelingen des Mercosur

sur geführt hätte. Denn den genannten Antriebskräften für den Mercosur stehen protektionistische Interessen und die Norm der nationalen Souveränität entgegen, die eine erfolgreiche Entwicklung des Mercosur ebenso behindern wie eine Führungsrolle Brasiliens. Insgesamt ist die Rolle Brasiliens im Mercosur ambivalent einzuschätzen. Einerseits hat das Land mit der Gründung des Mercosur bewiesen, dass es Nachbarländer einbinden und die Regionalorganisation zu internationalen Aktivitäten etwa mit der EU nutzen kann. Andererseits ist es Brasilien aber nicht gelungen, das Projekt Mercosur zum beabsichtigten Ziel eines gemeinsamen Marktes zu führen. Selbst die politische Stagnation und ökonomische Rückentwicklung des Mercosur konnte Brasilien nicht verhindern. Die Verhandlungen mit der EU wurden ebenfalls nicht erfolgreich abgeschlossen. Insgesamt ergibt sich zwar hinsichtlich des *Anspruchs*, des *Potenzials* und der *Aktivitäten* das Bild einer Führungsmacht, nicht jedoch hinsichtlich der *Akzeptanz*, des *Einflusses* und der Verwirklichung der Ziele.

7. Fazit

In diesem Essay wurde der Frage nach den Ursachen, Charakteristika und Wirkungen der neuen Außenpolitik Brasiliens in Hinblick auf seine Rolle als Führungsmacht nachgegangen. Die Fallstudien stellen dabei nur einen Ausschnitt zentraler Themen und Politikfelder dar.

Für die in Abschnitt 2 vorgeschlagenen Kriterien für eine Führungsmacht wurden am Ende der Fallstudien bereits Einzelbewertungen vorgenommen, so dass hier ein zusammenfassendes Resümee möglich ist: Hinsichtlich seines *Anspruchs* kann Brasilien in allen Fällen die Aspiration auf die Rolle einer Führungsmacht attestiert werden. Ebenso eindeutig entwickelte Brasilien in allen Beispielen leitende *Aktivitäten*. Im Hinblick auf das brasilianische *Potenzial* zur Führungsmacht ergibt sich ein ambivalentes Bild: Einerseits verfügt das Land über einen professionellen und weltweit tätigen diplomatischen Apparat, der globale Präsenz auch in allen internationalen Organisationen gewährleistet. Andererseits scheinen in Bezug auf die Ausstattung der Streitkräfte und auf die wirtschaftlichen Ressourcen zur Förderung regionaler Integration im Mercosur Defizite vorhanden zu sein. Ambivalent ist Brasiliens Performanz als Führungsmacht auch hinsichtlich der *Akzeptanz* seiner Rolle durch andere Staaten: Auf der einen Seite erfährt Brasilien Unterstützung als Mitbegründer der G 20 und Mitglied der G 5 innerhalb der WTO sowie von einigen Ländern bei seiner Kandidatur für einen ständigen Sitz im Sicherheitsrat der UNO. Auf der anderen Seite stehen gerade die Nachbarländer den UNO-Aspirationen skeptisch gegenüber und folgen die meisten lateinamerikanischen Länder dem konfrontativen Kurs Brasiliens gegenüber den USA in den ALCA-Verhandlungen nicht. Während die Führungsrolle

Brasiliens weltweit offenbar eher auf Zustimmung stößt, wird sie in der eigenen Region oftmals ablehnend oder zurückhaltend gesehen. Bei den *Ergebnissen* seiner Aktivitäten können Brasilien Erfolge bei Statusfragen und Misserfolge bei Substanzfragen attestiert werden. Mit der Aufnahme in die G 5 (WTO) und die G 4 (UNO) sowie mit der Anerkennung seiner Regionalmachtrolle durch die USA (Zoellick, Bush) und andere Industrieländer hat Brasilien einen Statusgewinn zu erzielen. Mehrfaches ergebnisloses Scheitern ist Brasilien dagegen zu attestieren im Hinblick auf die Stagnation des Mercosur, den Stillstand der Verhandlungen mit der EU, den bisher ausgebliebenen besseren Zugang zu den Agrarmärkten der Industrieländer in der WTO sowie hinsichtlich des Absprungs der meisten Länder Lateinamerikas von der brasilianischen Position zur regionalen Integration.

Zur Erklärung der Ursachen, Charakteristika und Wirkungen der neuen internationalen Rolle Brasiliens wurden in Abschnitt 2 die Kernthesen der drei Theorien der politikwissenschaftlichen Disziplin der „Internationalen Beziehungen“ ausgeführt. Macht, Interessen und Normen als mögliche Erklärungsvariablen für die brasilianische Politik haben anschließend die Analyse in den Fallstudien geleitet. In Anbetracht der Eingangs festgestellten Varianz im brasilianischen Verhalten wurde in Abschnitt 2 eine Hypothese aufgestellt: *Wenn gesellschaftliche Normen eine Führungsrolle unterstützen und/oder die internationale Machtverteilung als asymmetrisch wahrgenommen wird sowie interne ökonomische Interessenlagen keine Eindeutigkeit aufweisen, dann ist mit einer Macht- und Statuspolitik eher zu rechnen als mit Kompromissen in den internationalen Wirtschaftsbeziehungen.* Diese Hypothese konnte insofern bestätigt werden, als plausible Indizien für die Verankerung einer internationalen Führungsrolle Brasiliens in gesellschaftlichen Normen gefunden wurden. Einstellungsdaten, Äußerungen von Präsident wie Ministern, Verhaltensweisen in internationalen Foren sowie die Bestätigung von Beobachtern deuten darauf hin, dass der Führungsanspruch ebenso wie das alles überlagernde Ziel der nationalen Souveränität weder konjunkturell noch interessengeleitet erklärt werden können, sondern auf tradierten gesellschaftlichen *Normen* und Rollenmustern sowie Annahmen über eine angemessene Rolle des Landes in der Weltpolitik basieren. Neorealistisch geprägt waren die Wahrnehmung der *Machtverteilung* im internationalen System und das eigene Streben nach einem machtpolitischen Aufstieg in der internationalen Hierarchie. Ökonomische *Interessen* innerhalb des Landes sind dagegen sehr heterogen ausgeprägt, so dass oftmals keine Eindeutigkeit hinsichtlich der inhaltlichen Ausrichtung der internationalen Aktivitäten gegeben war. Die Interessenlagen schwankten zwischen Öffnung (d.h. Kooperation) und Protektionismus (d.h. Konfrontation). Festzuhalten bleiben auch drei übergreifende Ergebnisse:

1. Brasilien ist offenbar hinsichtlich seines – neorealistisch interpretierbaren – Strebens nach mehr Macht in erster Linie daran interessiert, nicht das

internationale System an sich zu verändern, sondern vornehmlich die eigene Position in diesem System. Das Anliegen, nicht die UNO demokratischer zu machen, sondern selbst in einer asymmetrischen Struktur in den Sicherheitsrat aufzusteigen, spricht hier eine ebenso deutliche Sprache wie das kooperativ-konziliante Verhalten nach der Aufnahme des Landes in den G 5-Zirkel der WTO. Brasilien verfolgt insofern primär statusorientiert das eigene *upgrading* im internationalen System. Daher sollten seine Verhandlungspartner wie die USA und die EU Brasilien in Statusfragen entgegen kommen, um das Land kompromissbereiter zu stimmen.

2. Aufgrund intern stark divergierender ökonomischer Interessenlagen, dem großen Einfluss von Rent-Seekern und einer insgesamt unvollkommenen Reformpolitik kann und will das Land keine eindeutige wirtschaftspolitische Strategie auf der regionalen wie internationalen Ebene betreiben. Brasilien oszilliert hier zwischen Protektionismus, Liberalisierung und als alternativ apostrophierten Entwicklungsstrategien. In gesellschaftlichen Gruppeninteressen beruhende Forderungen nach einer Liberalisierung der Agrarmärkte der Industrieländer stehen ebenso verankerten Forderungen von Seiten nicht wettbewerbsfähiger Dienstleister (etwa Banken) und Hersteller (etwa Automobilindustrie) nach Schutz vor Wettbewerb gegenüber. Eine strategische wirtschaftspolitische Führung ist hier von Brasilien vorerst nicht zu erwarten. Gruppeninteressen mit großem Einfluss auf die Regierung überlagern hier auch die Einstellung der Bevölkerungsmehrheit, die zu 60% eine außenwirtschaftliche Öffnung für positiv hält (Lamounier/Souza 2002: 28).

3. In den ersten Jahren der Regierung Lula ist „nationale Souveränität“ stärker zum Fetisch der internationalen Politik Brasiliens geworden als früher. Sie konkurriert jetzt noch deutlicher mit anderen Zielsetzungen wie etwa der Förderung wirtschaftlicher Entwicklung durch internationale bzw. regionale Kooperation. Während der Zugang zum US-Markt durch die ALCA und eine Vertiefung des Mercosur ökonomisch sinnvoll wären, betreibt das Land zum Zwecke der Statusmehrung und Wahrung der nationalen Souveränität eine ökonomisch wenig sinnvolle und nur deklaratorische Anbindung des Mercosur an den Andenpakt, obstruiert die ALCA und treibt seine Nachbarländer in bilaterale Abkommen mit den USA. Eine Re-Definition der Norm „Souveränität“ etwa als „nationaler Handlungsspielraum im Zugang zu internationalen Märkten und Technologien“ nach dem Muster Mexikos (Schirm 1994: 67) scheint überfällig.

Als Szenario für die nächsten Jahre ist eine weiterhin sehr aktive Rolle Brasiliens wahrscheinlich, da der Anspruch auf Führung und seine partielle Akzeptanz durch andere Aspiranten auf eine Rolle als Führungsmacht dauerhaft scheinen. Inwieweit Brasilien in der eigenen Region stärker als Führungsmacht akzeptiert wird, hängt entscheidend von drei Bedingungen ab: Erstens, muss das Land Reife zeigen, zum *Team-Player* heranwachsen und den

politischen Preis („Souveränität“) für Führung in Form der eigenen Einordnung in gemeinsame Regelwerke wie etwa im Mercosur bezahlen. Zweitens, muss Brasilien hinsichtlich seiner wirtschaftspolitischen Strategie seine Hausaufgaben machen und verlässliche sowie eindeutige Positionen für Kooperation, d.h. Öffnung beziehen. Drittens, ist der internationale Umverteilungsdiskurs (Forderung nach mehr Gerechtigkeit im internationalen System) dauerhaft nur dann glaubwürdig zu vertreten, wenn im eigenen Land mit gutem Beispiel vorangegangen wird. Dies erfordert aber eine Überwindung der gravierenden Kluft zwischen Arm und Reich innerhalb Brasiliens – eine Kluft, die in Lateinamerika nur noch in Haiti gravierender ausfällt.

8 Literatur

- Amorim, Celso (2003a): „The Real Cancún“, in: *The Wall Street Journal*, 25.9.2003, brasilianisches Außenministerium (www.mre.gov.br/portugues/imprensa/artigos/twsj250903).
- (2003b): „Interview with the Foreign Minister of Brazil“, in: *Newsweek*, 13.10.2003 Brazilian Embassy UK (www.brazil.org.uk/page.php?cid=1759&prn=1).
- (2004): „The New Dynamic in World Trade is Multipolar“, in: *Financial Times* 4.8.2004 (www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos).
- Boeckle, Henning/Rittberger, Volker/Wagner, Wolfgang (2001): „Constructivist Foreign Policy Theory“, in: Rittberger, Volker (Hrsg.): *German Foreign Policy Since Unification. Theories and Case Studies*, Manchester, S. 105-137.
- Day, Micheal (2005): „Brazil: On a Shoestring“, in: *Jane's Defence Weekly*, 15.4.2005 (www.janes.com/regional_news/americas/news/jdw/jdw050415_1_n.shtml, 28.4.2005).
- Decker, Claudia (2003): „Wo war der Wille in Cancún? Der Fehlschlag der WTO-Ministerkonferenz“, in: *Internationale Politik* 58/10, S. 57-60.
- (2004): „Eher Startschuss als Ziellinie. Das WTO-Abkommen von Genf“, in: *Internationale Politik* 59/9, S. 87-90.
- Dulci, Luiz (2003): „Luiz Dulci e o Brasil na ONU, Interview mit dem Minister im Präsidialamt“, in: *Novae*, 24.9.2003 (www.novae.inf.br/entrevistas/luiz_dulci.htm, 26.4.2005).
- Fishlow, Albert (2004): „Brazil: FTA or FTAA or WTO?“, in: Schott, Jeffrey J. (Hrsg.): *Free Trade Agreements: US Strategies and Priorities*, Institute for International Economics, Washington D.C., S. 277-296.
- Flemes, Daniel (2004): *Südamerikas sicherheitspolitische Transparenz auf dem Prüfstand (II). Brasiliens Verteidigungsdoktrin – Regionalmacht ohne Militärweißbuch*, Institut für Iberoamerika-Kunde AP 15, Hamburg.

- Glüsing, Jens (2005): „Lateinamerika. Sie sollen alle weg – Ecuador, Peru, Nicaragua: Im Vorhof der USA greift neue Instabilität rasant um sich...“, in: *Der Spiegel* 19/9.5.2005, S. 124-127.
- Gratius, Susanne (2001): „Zehn Jahre Mercosur: Der Anfang vom Ende einer Erfolgsgeschichte?“, in: *Brennpunkt Lateinamerika* Nr. 4, S. 41-52 (www.rz.uni-hamburg.de/IK/brennpkt/bpk0104.pdf, 9.5.2005).
- (2003): *Sackgasse ALCA? Das amerikanische Freihandelsprojekt zwischen Bilateralismus und Monroe-Doktrin*, SWP-Studie, Berlin.
- (2004): *Die Außenpolitik der Regierung Lula. Brasiliens Aufstieg von einer diskreten Regional- zu einer kooperativen Führungsmacht*, SWP-Studie, Berlin.
- Hakim, Peter (2002): “Two Ways To Go Global. The Differing Paths of Mexico and Brazil”, in: *Foreign Affairs* 81, 1, S. 148-163.
- (2004): “The Reluctant Partner”, in: *Foreign Affairs* 83, 1, S. 114-124.
- Lafer, Celso (2001): *Brazil. Statement by Minister of Foreign Relations*, WTO Ministerial, Doha (www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min01_e/statements_e/st12.pdf).
- Lamounier, Bolivar/Souza, Amaury de (2002): *Relatório de Pesquisa. As Elites Brasileiras e o Desenvolvimento Nacional: Fatores de Consenso e Dissenso*, São Paulo.
- Legro, Jeffrey W./Moravcsik, Andrew (1999): „Is Anybody Still a Realist?“, in: *International Security* 24, 2, S. 5-55.
- Lins, Carlos Eduardo (2005): “La Casa Blanca y el Planalto: Respeto y Solidaridad”, in: *Foreign Affairs en Español*, Januar-März 2005 (www.foreignaffairs-esp.org/20050101faenespessay050104/carlos-eduardo-lins/la-casa-blanca-y-el-planalto-respeto-y-solidaridad.html?mode=print, 27.4.2005).
- Lula da Silva, Luiz Inácio (2003): *Rede des brasilianischen Präsidenten vor der 58. Generalversammlung der UN am 23.9.2003 in New York* (www.mre.gov.br/ingles/politica_externa/discursos/discurso_detalhe.asp?ID_DISCURSO=2162, 21.4.2005).
- (2005): *Mensagem ao Congresso Nacional (Regierungserklärung vor dem Kongress)*, Brasilia.
- Ministério de Relações Exteriores (1998/2005): *O Brasil no Conselho de Segurança* (www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/grupos/onu/obrasil_cons.asp?imprime=on, 27.4.2005).
- Moravcsik, Andrew (1997): “Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics”, in: *International Organization* 51/4, S. 513-553.
- Newsweek Magazine*: *The Last Word: Celso Amorim* (Interview 13.10.2003; www.brazil.org.uk/page.php?cid=1759&prn=1).
- Preusse, Heinz Gerd (2002): „Warum stagniert der Mercosur? Wirtschaftliche Faktoren“, in: *Lateinamerika Analysen* 1, S. 119-136.

- Risse, Thomas (1999): „Identitäten und Kommunikationsprozesse in der internationalen Politik – Sozialkonstruktivistische Perspektiven zum Wandel in der Außenpolitik“, in: Medick-Krakau, Monika (Hrsg.): Außenpolitischer Wandel in theoretischer und vergleichender Perspektive: Die USA und die Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden, S. 33-57.
- Sangmeister, Hartmut (2003): „Ganz Amerika unter dem Sternenbanner? Das Projekt einer gesamtamerikanischen Freihandelszone aus lateinamerikanischer Perspektive“, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 38-39, S. 30-37.
- /Melchor del Rio, Amaranta (2003): „Kommt eine ALCA *light?*“, in: Brennpunkt Lateinamerika Nr. 24, Hamburg, 18.12.2003.
- Schieder, Siegfried (2003): „Neuer Liberalismus“, in: Schieder, Siegfried/Spindler, Manuela (Hrsg.): Theorien der Internationalen Beziehungen, Opladen, S. 169-198.
- Schirm, Stefan A. (1990): Brasilien: Regionalmacht zwischen Autonomie und Dependenz. Außenpolitik, Wirtschaft und Sicherheit im internationalen und lateinamerikanischen Kontext. Münster, Hamburg: LIT Verlag.
- (1994): Macht und Wandel. Die Beziehungen der USA zu Mexiko und Brasilien, Opladen.
- (1999): Globale Märkte, nationale Politik und regionale Kooperation in Europa und den Amerikas (2. Aufl.: 2001), Baden-Baden.
- (2002a): „Macht, Interessen und Ideen in der US-Politik gegenüber Brasilien“, in: Calcagnotto, Gilberto/Nolte, Detlef (Hrsg.): Südamerika zwischen US-amerikanischer Hegemonie und brasilianischem Führungsanspruch, Frankfurt/M., S. 245-259.
- (2002b): „Zielkonflikte, Wahrnehmungsprobleme und Institutionen im Mercosur“, in: Lateinamerika Analysen 1, S. 179-182.
- (2004a): Internationale Politische Ökonomie, Baden-Baden.
- (2004b): „The Divergence of Global Economic Governance Strategies“, in: Schirm, Stefan A. (Hrsg.): New Rules for Global Markets. Public and Private Governance in the World Economy, New York/Houndmills, S. 3-21.
- Schörnig, Niklas (2003): „Neorealismus“, in: Schieder, Siegfried/Spindler, Manuela (Hrsg.): Theorien der Internationalen Beziehungen, Opladen, S. 61-87.
- The Economist (2003): Trade in the Americas: Much Wind and Little Light 18.10.2003, S. 52-53.
- The Economist (2004): Brazil's Foreign Policy: A Giant Stirs, 12.6.2004, S. 50-51.
- The Economist (2004): Brazil's Trade Diplomacy: Looking South, North or Both? 7.2.2004, S. 52-53.
- The Economist (2004): The Future of Mercosur: A Free-Trade Tug of War, 11.12.2004, S. 46-47.
- The Economist (2004): Peacekeeping in Haiti: Operation Deep Pockets, 18.12.2004, S. 99-100.

- UNO (2003): Resolutionen 58/1 A und B: Beitragsschlüssel für die Aufteilung der Ausgabenlast der Vereinten Nationen 16.10.03/23.12.03 (www.auswaertiges-amt.de/www/de/aussenpolitik/vn/vereinte_nationen/finanzen_html, 28.4.2005).
- Valladão, Alfredo G. A./Pena, Felix/Messerlin, Patrick (2004): Concluding the EU-Mercosur Agreement, Paris.
- Weintraub, Sidney/Prado, Veronica R. (2005): „Libre comercio en el hemisferio occidental“, in: Foreign Affairs en español, April-Juni 2005 (www.foreignaffairs-esp.org/20050401faenespessay050211/sidney-weintraub-veronica-r-prado/libre-comercio-en-el-hemisferio-occidental.html?mode=print, 27.4.2005).
- WVS (World Values Survey)/ICPSR (2004): European and World Values Surveys Integrated Date File, 1999-2002, ICPSR 3975, Release I, Ann Arbor (Michigan).
- WTO (World Trade Organization) (2004): WTO Meeting US, EU, Brazil, India, and Australia, Joint Press Conference (Celso Amorim, Pascal Lamy, Robert Zoellick, Mark Vaile, Nath), São Paulo, 13.6.2004 (http://trade-info.cec.eu.int/doclib/docs/2004/june/tradoc_117738.pdf).