

Brasiliens Aufstieg in die 1. Liga der EU-Außenbeziehungen

Potential und Grenzen der neuen strategischen Partnerschaft

Günther Maihold

Zum Auftakt seiner EU-Ratspräsidentschaft hat der Ministerpräsident Portugals Jose Socrates das erste gemeinsame Gipfeltreffen der EU mit Brasilien organisiert. Brasilien rückt damit in die Gruppe jener Länder auf, zu denen die EU eine strategische Partnerschaft unterhält, wie die USA, Kanada, Russland, China, Indien und Südafrika. Die Zusammenarbeit soll sich vor allem auf Fragen des Klimawandels, des Welthandels und der UN-Reform beziehen. Der Akzent wird also auf Themen der globalen Strukturpolitik gelegt, während bislang auch in den Beziehungen zu Brasilien die Verhandlungen mit dem südamerikanischen Wirtschaftsverbund Mercosur im Vordergrund standen. Zudem trägt die EU mit der neuen Partnerschaft auch der Rolle Brasiliens in Lateinamerika und in der Süd-Süd-Kooperation Rechnung. Da ebendiese Rolle nicht unumstritten ist, dürfte die Ausgestaltung der Beziehungen jedoch große Herausforderungen mit sich bringen.

Für die EU als größtem Handelspartner und Investor in Brasilien bietet sich mit dem Partnerschaftsabkommen ein neuer Ansatzpunkt, um den seit 1999 andauernden, derzeit stagnierenden Verhandlungen mit dem südamerikanischen Integrationsblock Mercosur einen Impuls zu geben. Dies jedenfalls ist nach den Worten des portugiesischen Ratspräsidenten die Erwartung der Union, obwohl sich gerade Brasilien in den Gesprächen bislang als zentraler Stolperstein erwiesen hat. Durch die Ausweitung der bilateralen Beziehungen zu Brasilien soll das interregionale Dialogformat mit dem Mercosur vorangebracht werden, eine Position, die sich insbesondere den anderen Mitgliedern dieser südamerikanischen

Integrationsgemeinschaft kaum erschließt. Ob die Bevorzugung Brasiliens für die EU dauerhaft von Vorteil sein wird, dürfte stark von den internen Dynamiken des Mercosur abhängen.

Die vom brasilianischen Präsidenten Luiz Inácio »Lula« da Silva und dem EU-Ratspräsidenten angekündigte »neue Ära« der Beziehungen Europas mit dem Südatlantik steht insofern unter der kritischen Beobachtung durch andere Länder Lateinamerikas. Zudem bedarf es nachhaltiger Anreize, damit die erhofften Potentiale tatsächlich ausgeschöpft werden können. Bislang zeichnet sich das bilaterale Verhältnis durch eine eher geringe Dynamik und wenig strukturelle Anstöße für die internationale Politik aus.

Bilaterale Impulse und multilateraler Dialog

In erster Linie ist die EU daran interessiert, im Rahmen der neuen Partnerschaft das bilaterale Verhältnis zu Brasilien in den Bereichen Energie (Bioethanol), wissenschaftlich-technologische Zusammenarbeit und Regionalentwicklung auszubauen. Mit der Erklärung der strategischen Partnerschaft erkennt Brüssel neben der wirtschaftlichen Bedeutung Brasiliens auch dessen maßgebliche Rolle in Südamerika an, die es bei akuten Krisen in der Region und mit der Führung des Stabilisierungseinsatzes in Haiti bewiesen hat. In einer multilateralen Perspektive geht es der EU darum, den interregionalen Dialog zu erweitern: Indien und Südafrika als weitere Führungsmächte des Südens stehen bereits in einem verstärkten Austausch mit den Instanzen der Gemeinschaft. Aus diesen Verbindungen sollen gemeinsame Initiativen entstehen. Allerdings ist die regionale Führungsrolle Brasiliens nicht unbestritten: Mit Venezuela ist dem Land ein Konkurrent erwachsen, der die beherrschende Position Brasiliens auf dem Kontinent kraft seiner beträchtlichen finanziellen Erlöse aus dem Erdöl-export in Frage stellt. Zudem konkurriert auch Mexiko um den Anspruch, die Region auf internationaler Ebene zu vertreten, was sich an der andauernden gegenseitigen Blockade beider Länder in der Frage eines Sitzes im UN-Sicherheitsrat ablesen lässt. Die EU muss im Kontext dieser wechselhaften machtpolitischen Konstellationen und Integrationsdynamiken in Lateinamerika daher viel Urteilsvermögen und Beharrlichkeit an den Tag legen, wenn sie aus der Partnerschaft Nutzen ziehen möchte.

Brasiliens Selbstverständnis als Libero in Lateinamerika

Brasilien bietet die strategische Partnerschaft mit der EU die Möglichkeit, seine Beziehung zu Europa von der Einbindung in den regionalen Verbund Südamerikas zu entkoppeln. Wenngleich das Land im vergangenen Jahrzehnt seine Distanz zum

lateinamerikanischen Subkontinent abgelegt und eine aktive Nachbarschaftspolitik betrieben hat, ist es doch immer noch bemüht, im Verhältnis zu seinen Partnern in der Region möglichst viel Unabhängigkeit zu bewahren. So ist sein Engagement für den Mercosur erheblich abgekühlt, nicht zuletzt wegen der abnehmenden Bedeutung dieses Wirtschaftsraums für den Außenhandel Brasiliens. Ende der 1990er Jahre absorbierte der Mercosur noch über 17 Prozent der brasilianischen Exporte, inzwischen ist dieser Wert auf 10 Prozent abgesunken. Dies bedeutet nicht, dass Brasilien die Absicht hätte, sich aus der politischen Verpflichtung gegenüber seinen Partnern im Mercosur zu befreien, aber seine Bereitschaft, einseitig Kosten für die Weiterentwicklung dieses Raumes zu übernehmen, ist beschränkt. Für den Anfang 2005 geschaffenen Kohäsionsfonds *Focem (Fondo de Convergencia Estructural del Mercosur)*, über den Kredite für Paraguay und Uruguay vergeben werden, stellte man 70 Prozent der Einlagen bereit, was für das Jahr 2007 einer Summe von 50 Millionen US-Dollar entspricht.

Die Zurückhaltung bei der Bereitstellung von Finanzmitteln lässt sich auch damit erklären, dass sich die Gewichte innerhalb des Mercosur mit der Beitrittserklärung Venezuelas verschoben haben. Dies ist in erster Linie auf das politische Sendungsbewusstsein des venezolanischen Staatspräsidenten Hugo Chávez und die Finanzkraft seines Landes zurückzuführen. Für Brasilien ist es seither attraktiver geworden, seine Ambitionen jenseits neuer Integrationsbemühungen in Südamerika auf den Ausbau seiner weltpolitischen Gestaltungsrolle zu richten. Die Neigung, weitergehende Verpflichtungen für Fortschritte bei der regionalen Integration einzugehen, ist bei Präsident Lula jedenfalls nicht größer geworden; vielmehr scheint sich Brasilien in der Rolle des letztlich entscheidenden Players in Südamerika wohl zu fühlen. Durch sein Eigengewicht ist das Land die maßgebliche Größe bei der Ausbalancierung der verschiedenen Integrationsprojekte

auf dem Subkontinent und bei der Gestaltung der Beziehungen zu externen Akteuren. Die Anerkennung als strategischer Partner durch die EU kommt diesem Selbstverständnis Brasiliens, dessen Außenpolitik auf meisterhafte Weise umfassende internationale Präsenz mit einer beschränkten Bereitschaft zur Übernahme von Kosten und maximaler Flexibilität zu vereinbaren weiß, sehr entgegen.

Neue Integrationsdynamiken in Lateinamerika: Europas und Brasiliens Beiträge

Die Haltungen der EU und Brasiliens gegenüber den Integrationsprozessen in Lateinamerika scheinen gegenwärtig nicht kompatibel: Aus der Sicht der Kommission und des Rates sollen die etablierten, wenn auch stark geschwächten regionalen Integrationsbündnisse SICA in Zentralamerika, Andine Staatengemeinschaft (CAN) und Mercosur sowie Mexiko und Chile als Einzelstaaten im Vordergrund der Kooperation stehen. Hinzu kommen der politische Dialog mit der Río-Gruppe und verschiedene Sektordialoge. Demgegenüber tendieren die Staaten Lateinamerikas derzeit zu einem von Venezuela betriebenen, gegen Freihandelsprinzipien und nach innen gerichteten Ansatz regionaler Integration, dem sich Brasilien nicht verschlossen hat: Man folgt einem Integrationsverständnis, in dessen Mittelpunkt die Entwicklung grenzüberschreitender Infrastrukturen und die Energiezusammenarbeit steht. In diesem Bestreben sind in letzter Zeit eine Reihe neuer Institutionen beschlossen worden: Die südamerikanische Staatengemeinschaft (CSN) hat sich zur südamerikanischen Staatenunion (UNASUR) mit Sitz in Quito/Ecuador gewandelt, mit »BanSur« wird eine »Bank des Südens« gegründet, die als Alternative zu den Bretton-Woods-Institutionen (Weltbank, Interamerikanische Entwicklungsbank) fungieren soll. Insoweit findet das von Hugo Chávez vorangetriebene Integrationsprojekt jenseits der boliviarischen Rhetorik breite

Akzeptanz in Südamerika, zumal damit auch die Bereitstellung finanzieller Ressourcen durch Venezuela verbunden ist.

Die daraus folgende Konkurrenz von Integrationsmodellen treibt die lateinamerikanischen Staaten weiter auseinander: Erstens vertieft sich dadurch die Spaltung der Staaten in zwei Gruppen: Auf der einen Seite finden sich die Anhänger eines souveränitätsbewussten, von Ressourceninteressen getriebenen und auf zwischenstaatlichen Beziehungen beharrenden Wegs der Zusammenarbeit. Hierzu wären – wenn sie auch unterschiedliche ideologische Ziele verfolgen – Bolivien, Ecuador und Venezuela zu zählen. Auf der anderen Seite stehen Kolumbien und Chile, die sich gemeinsam mit Mexiko und der Mehrheit der Länder Zentralamerikas für eine Öffnung zum nordamerikanischen Markt und zum Weltmarkt aussprechen.

Zweitens wird durch die gegenwärtige Integrationsdynamik ein Keil zwischen die Staaten Südamerikas einerseits und Mexiko bzw. Zentralamerika andererseits getrieben, die – auch in brasilianischer Sicht – durch ihre Nähe und Verbindung zu Nordamerika einem anderen Pfad der Kooperation folgen. Die Staaten Südamerikas deklarieren sich zu einem eigenen Integrationsraum, der sich durch Maßnahmen der Infrastrukturentwicklung und Energieintegration enger vernetzen will. Diese Formen der Zusammenarbeit sind jedoch nach europäischer Auffassung kaum als Integration zu verstehen, denn bei ihnen handelt es sich lediglich um ein Niveau zwischenstaatlicher Kooperation, das ohne Souveränitätsübertragung auskommen kann und will.

Brasilien findet sich in beiden Lagern wieder und versucht, die zentrifugalen Tendenzen in Südamerika zu bremsen und Venezuela nach Möglichkeit einzubinden. Hier liegt die zentrale Rolle des Landes, an deren Stärkung der EU gelegen sein sollte, wenn sie Lateinamerika weiterhin als wichtigen weltpolitischen Partner behalten möchte.

Auf dem Weg zu einem EU-IBSA-Forum

In einem gemeinsamen Zeitungsbeitrag aus Anlass des Lissaboner Gipfels haben der portugiesische Ministerpräsident und der brasilianische Staatspräsident auf die Möglichkeit von Dreieckskooperationen mit Afrika als konkreten Bereich der Zusammenarbeit zwischen der EU und Brasilien verwiesen. Beide deuteten darüber hinaus an, dass die neue Partnerschaftsstruktur auch als »Mobilisierungssachse« für den transregionalen Dialog genutzt werden könnte. Es wird erwartet, dass Brasilien unter der Devise einer »neuen Solidaritätsagenda« zusammen mit seinen Partnern des IBSA-Forums, Indien und Südafrika, einen Dialog mit der EU aufnimmt. Das IBSA-Dialogforum als trilaterale Entwicklungsinitiative hatte seinen Ursprung in einem Treffen der Außenminister Indiens, Brasiliens und Südafrikas im Juni 2003. Im September 2006 kamen die drei Partner zu einem ersten IBSA-Gipfeltreffen in Brasilia zusammen. Ziel der drei Staaten ist es, die Kooperation untereinander zu vertiefen, aber gleichzeitig auch ihre Gestaltungsmacht in den internationalen Beziehungen zu erweitern. Präsident Lula erweist sich bei dieser Initiative als die treibende Kraft.

Indes gilt es zu berücksichtigen, dass gerade Lulas Betonung der Süd-Süd-Beziehungen von der Opposition und auch Teilen des brasilianischen Außenministeriums nur widerwillig unterstützt wird. Hinter der Ablehnung steht die Überzeugung, dass Brasilien seiner Rolle in der Weltpolitik nicht in einer Süd-Allianz, nicht einmal in einer Führungsrolle darin gerecht werden kann, sondern nur, wenn das Land als »principal power« der internationalen Politik im direkten Austausch mit den anderen Weltmächten agiert. Die EU muss daher abwägen, wie stark sie auf Brasilien als Klammer eines EU-IBSA-Forums setzen will. Aus heutiger Sicht scheint das Forum durchaus eine interessante Option für eine vertiefte Zusammenarbeit im Rahmen der bilateralen Partnerschaft zu sein.

Die EU-Partnerschaft mit Brasilien: Wege des Umgangs mit einem kompetenten Partner

Nach dem vorläufigen Scheitern der G4-Gespräche in Potsdam zur Reaktivierung der Doha-Runde in der Welthandelsordnung ist der Problemhaushalt der Beziehungen zwischen der EU und Brasilien weiterhin groß. Trotz vielfacher Ankündigungen, dass man um eine politische Lösung auf höchster Ebene bemüht sei, um die blockierten Verhandlungen wieder in Gang zu bringen, sind klare Perspektiven noch nicht zu erkennen. Die Kommunikationskanäle, die im Rahmen des Lissaboner Gipfels eröffnet wurden, könnten dabei hilfreich sein. Dafür hat auch die Erklärung des EU-Handelskommissars Peter Mandelson, der sich klar gegen Zölle auf Importe von Biokraftstoffen ausgesprochen hat und damit den brasilianischen Interessen deutlich entgegengekommen ist, eine positive Ausgangslage geschaffen.

Europa verfolgt mit seiner Annäherung an Brasilien auch das Ziel, das südamerikanische Land in seiner Führungsrolle zu stärken und gegenüber Venezuela aufzuwerten. Hier sollten die Erwartungen an Brasilien nicht überzogen werden, denn das Land identifiziert sich stark mit seiner Libero-Rolle in der eigenen Region. Diese hat es beim südamerikanischen Energiegipfel im April 2007 in Venezuela erstmals auch gegenüber dem Gastgeber deutlich ausgespielt, indem es seine energiepolitische Position der Förderung von Biokraftstoffen gegen Venezuelas Widerstand im Energievertrag plazierte.

Europa wird es insofern mit einem selbstbewussten, aber kompetenten Partner zu tun haben, dessen statusorientierte Außenpolitik (wie sie auch an der jüngsten Nuklearinitiative erkennbar wird) in eine ergebnisbezogene Zusammenarbeit eingebunden werden muss. Damit die neue Partnerschaft ein Erfolg wird, ist Pragmatismus auf brasilianischer Seite eine zentrale Voraussetzung, europäische Stetigkeit eine notwendige Bedingung.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2007
Alle Rechte vorbehalten

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364