

Stefan A. Schirm

Außenpolitik

Von der Unabhängigkeit bis 1960 durchlief die brasilianische Außenpolitik zwei lange Phasen. Während des Kaiserreiches (1822-1889) zeigte die Diplomatie eine relative Unabhängigkeit gegenüber den Großmächten, blieb aber vorrangig auf Europa ausgerichtet. Erst zu Beginn des 20. Jahrhunderts verschob sich unter Außenminister Rio Branco die Orientierungsachse vom alten Kontinent zu den Vereinigten Staaten. Der Rivale Argentinien sollte ausbalanciert und Unterstützung der USA für die wirtschaftliche Entwicklung sichergestellt werden. Diese strategische Allianz mit den USA führte zu einer ökonomischen Abhängigkeit und implizierte oftmals politische Gefolgschaft im Austausch gegen materielle Hilfe. Traditionelle Zielsetzung der Außenpolitik war, die Entwicklung des Landes zu forcieren und dem Traum einer autonomen Großmacht näher zu kommen.¹

Seit den 60er Jahren veränderten sich die internen und externen Rahmenbedingungen allerdings grundlegend. Brasilien entwickelte sich durch Industrialisierungserfolge zum *Schwelkenland*, mußte aber in den 80er Jahren das Scheitern seines Entwicklungsmodells und gravierende Wirtschaftsprobleme erleben. Die Militärherrschaft seit 1964 und die sukzessive Rückkehr zu einem demokratischen Regierungssystem in den 80er Jahren prägten die Innenpolitik. Auf der anderen Seite wandelte sich das internationale System erheblich: Die Weltwirtschaft wurde multipolarer und erlebte in der letzten Dekade wachsenden Protektionismus und regionale Blockbildung. Der Ost-West-Konflikt entspannte sich in den 70er Jahren, bevor er eine Renaissance erlebte und sich Ende der 80er Jahre auflöste.

Wie beeinflussten diese tiefgreifenden Umwälzungen von den 60er Jahren bis heute die brasilianische Außenpolitik? Reflektieren Strategieänderungen die Wandlung des internen und externen Umfelds? Welches waren die Bestimmungsfaktoren und Zielsetzungen der Außenpolitik seit 1961? Vor allem die 90er Jahre werfen mit der Wiederannäherung an die USA die Frage auf, warum sich Brasilien nach einer Phase relativer außenpolitischer Autonomie seit den 70er Jahren heute wieder stärker an Washington orientiert.

1 Vgl. den historischen Überblick in Brummel 1980: 22-54, 101, sowie Jaguaribe 1986a: 289f.

1. Grundlinien der brasilianischen Außenpolitik 1961-1985

Mit der sogenannten *Unabhängigen Außenpolitik* (1961-64) versuchte Brasilien erstmals seine US-Bindung zu lockern. Die linkspopulistischen Präsidenten Quadros und Goulart nahmen die Rolle der USA als entwicklungshemmend wahr. Washington zeigte aus ihrer Sicht nicht die gewünschte Bereitschaft zur Hilfestellung bei dem in den 50er Jahren begonnenen Industrialisierungsprozeß. Die Suche nach alternativen Partnern führte zu stärkeren Kontakten mit Osteuropa, der Volksrepublik China und Lateinamerika. Es sollten neue Märkte erobert, Devisenquellen erschlossen und der Handel diversifiziert werden. Erfolge blieben allerdings weitgehend aus. Daß Brasilien mit der Bewegung der Blockfreien sympathisierte, zeigte sich in Zielsetzungen wie Entkolonialisierung, Selbstbestimmung und ideologischer Pluralismus. Einen Prüfstein für die neue Emanzipation bildete das revolutionäre Cuba, das für Brasília eine autonome Entwicklung in der Hemisphäre symbolisierte. Brasilien hielt dem Druck der USA stand, brach die diplomatischen Beziehungen nicht ab und verlieh dem Comandante Ernesto Che Guevara einen Orden. Außenpolitische Autonomie zeigte die Forderung in der UNCTAD und der CEPAL nach einer gemeinsamen Haltung der Dritten Welt gegenüber den Industrieländern.²

Auch innenpolitische Maßnahmen mit außenpolitischer Wirkung schufen Konflikte mit den USA. Eine herausragende Bedeutung hatte die Verstaatlichung einer ITT-Tochter durch den Gouverneur von Rio Grande do Sul, Leonel Brizola, und die Gesetzesinitiative der Bundesregierung zur Beschränkung des Gewinntransfers ausländischer Firmen. Die USA reagierten mit der Einstellung finanzieller Hilfe an die Bundesregierung, und der Unterstützung sogenannter *islands of administrative sanity*, das heißt von US-freundlichen Bundesstaaten.³ Präsident Goularts Untätigkeit in diesem Punkt zeigte, daß er die brasilianische Abhängigkeit realistisch einzuschätzen wußte. Denn Goulart war auf neue Kredite angewiesen, um eine Verschärfung der Wirtschaftskrise zu vermeiden. Konsequenterweise verfolgte er auch einen sehr moderaten Kurs gegenüber dem IWF und setzte dessen Bedingungen für neue Darlehen teilweise in Wirtschaftspolitik um, ohne jedoch die gewünschte Unterstützung zu erhalten.

Die Außenpolitik der ersten Militärregierung unter General Castelo Branco vollzog einen Kurswechsel und proklamierte eine *Automatische Allianz* mit den USA (1964-67). Der brasilianische Botschafter in Washington, General Magalhães, formulierte: »Was gut ist für die Vereinigten Staaten, ist auch gut für Brasilien.«⁴ Diese Haltung entsprach der antikommunistischen Ideologie der Militärs, die sie in der *Doktrin der*

2 Vgl. Grabendorff/Nitsch 1977: 159; Roett 1984: 194.

3 Vgl. Bandeira 1989: 101-138.

4 Zitiert nach Barros 1982: 13.

Nationalen Sicherheit mit dem Ziel ökonomischer Entwicklung zum Leitbild verbanden: *Sicherheit und Entwicklung*. Indem sie das Land zum *Juniorpartner*⁵ der USA machten, nahmen sie eine Einschränkung der Souveränität hin, um der angenommenen kommunistischen Gefahr zu begegnen, und vor allem auch, um US-amerikanische Wirtschaftshilfe sicherzustellen.

In der Praxis bedeutete die *Automatische Allianz* unter anderem den Abbruch der diplomatischen Beziehungen zu Cuba, die Teilnahme brasilianischer Truppen an der US-Intervention in der Dominikanischen Republik 1965 und die Revision des Gesetzes über den Gewinntransfer ausländischer Unternehmen. Der vorhergehenden aktiven Dritte-Welt-Politik folgte ein Desinteresse für die Nachbarn auf dem Kontinent wie für die Entwicklungsländer allgemein. Eine lateinamerikanische Integration ohne oder gar gegen die USA war für die Militärregierung undenkbar geworden, das Abstimmungsverhalten in der UNO orientierte sich wieder stärker an Washington. Als *Belohnung* erhöhten die USA ihre Hilfe erheblich und trugen entscheidend zur Rückkehr internationaler Finanzhilfe und privater Investitionen nach Brasilien bei. Das Land hatte aber mehr erwartet, vor allem eine stärkere Öffnung des US-Marktes für brasilianische Produkte. Insgesamt wurden die Hoffnungen auf massive Unterstützung nicht erfüllt.⁶

Diese Enttäuschung trug zur Dominanz der autoritär-nationalistischen Fraktion des Militärs in der Regierung von General Costa e Silva bei. In der kurzen Phase des *Polyzentrismus* (1967-69) rückte die Bedrohung durch den Ost-West-Konflikt in den Hintergrund. Die eigene Unterentwicklung bildete das einzig relevante Problem, Geschäfte waren nötiger als politische Bündnisse. Die Außenpolitik wurde unmittelbarer zum Instrument der nationalen Entwicklung. Anstatt einer *Juniorpartnerschaft* mit den USA wurde nun eine Politik der *Grandeza Nacional* anvisiert, die nicht mehr die Zustimmung zu allen US-Positionen erforderte.⁷ Ein weiteres Merkmal war die rhetorische Identifikation mit den Interessen der Dritten Welt. Eine *anti-status-quo*-Politik sollte ein *Einfrieren* des internationalen Systems durch die Supermächte – und damit die Zementierung der eigenen Position als Entwicklungsland – verhindern.

Brasilien verweigerte die Unterzeichnung des nuklearen Nichtverbreitungsvertrags NPT (es sah darin ein *Einfrieren* der Atommacht), beteiligte sich an lateinamerikanischen Forderungen nach Handelskonzessionen der USA und ging mit dem Export löslichen Kaffees einen Handelskonflikt mit den USA ein. Diplomaten des Außenministeriums *Itamaraty* stimmten nun in internationalen Foren solchen Beschlüssen zu, die sie 1964-67 abgelehnt hatten, und der Brasilianer Azeredo da Silveira wurde 1968

5 Vgl. Schilling 1982: 86.

6 Vgl. Martins 1975: 57.

7 Vgl. Brummel 1980: 109 und Fishlow 1984: 149.

zum Präsidenten der Gruppe 77 gewählt.⁸ Typisch für den *Polyzentrismus* war eine rhetorische Aggressivität ohne praktische Konsequenz.

Während der innenpolitisch härtesten Militärregierung unter General Garrastazu Médici (1969-74) waren die Außenbeziehungen geprägt vom *Projeto Brasil Potência*⁹, dem nun expliziten Ziel, zur Großmacht aufzusteigen. Dieses sollte durch eine noch engere Anbindung an die Industrieländer geschehen. Für Solidarität mit der Dritten Welt und Lateinamerika war dabei kein Platz mehr. Dominantes Phänomen dieser Epoche war die Euphorie des *Wirtschaftswunders* (*milagre*), das mit zweistelligen Wachstumsraten in den Jahren 1968 bis 1974 die baldige Erfüllung des Großmachttraumes möglich erscheinen ließ. Derart beflügelt, war die Außenpolitik nun nicht mehr von der Idee durchdrungen, internationale Strukturen durch solidarische Aktionen mit der *Dritten Welt* aufzubrechen. Vielmehr ging man davon aus, daß am internationalen System nichts geändert werden müsse, außer der relativen Position, die Brasilien in ihm einnahm. Das neue Selbstbewußtsein manifestierte sich in einer extrem »megalomanischen Haltung, die die US-Brasilianischen Beziehungen als Freundschaft unter Gleichen ansah.«¹⁰ Daraus folgte auch eine Distanzierung von der *Dritten Welt*, die soweit ging, die brasilianische Zugehörigkeit zu ihr zu bestreiten. Sich selber schon als ein Industrieland fühlend, orientierte Brasilien sich primär an diesen Staaten, wenn auch nicht mehr exklusiv an den USA, sondern zunehmend auch an Westeuropa. Trotzdem blieben die USA größter Handelspartner, Investor und Kreditgeber.

Das gewachsene ökonomische Potential des neuen *Schwellenlandes* beantworteten die USA mit einer rhetorischen Anerkennung des Landes als führende Macht Lateinamerikas. Neben der wirtschaftlichen Komponente gewannen unter Médici die Vertreter einer expansionistischen, geopolitisch begründeten Ideologie an Bedeutung. Diese postulierte Brasiliens Bestimmung zur Hegemonie auf dem lateinamerikanischen Kontinent, hatte aber keinen wesentlichen Einfluß auf die *Praxis* der Außenpolitik. Der geopolitische Diskurs führte allerdings zu einer Isolierung von seinen hispanoamerikanischen Nachbarn, die Brasilien als sub-imperialistischen *Gendarmen* der USA sahen. Die *Streitkräfte* und der Geheimdienst SNI engagierten sich in Bolivien, Uruguay und Chile bei der Bekämpfung linker Oppositionsgruppen beziehungsweise Regierungen. Diese Eingriffe sind jedoch als Einzelfälle zu werten, weil sie Ausdruck einer temporären *diplomacia militar paralela* waren; unabhängig von den offiziellen Trägern der Außenpolitik übertrug das Militär die interne Repression ins Ausland.¹¹

8 Vgl. Martins 1975: 74f. und Brummel 1980: 112f.

9 Frei übersetzt: Projekt Großmacht Brasilien (*Anm. d. Red.*).

10 Hirst 1984: 379.

11 Die damals viel diskutierten geopolitischen Thesen hatten eher eine propagandistische und legitimatorische Funktion für das autoritäre Regime, Machtprojektion erfolgte nur gegenüber den kleinen Nachbarländern; vgl. Schirm 1990: 140-148.

Die Außenpolitik des *pragmatismo responsável* prägte die Regierung Geisel (1974-79) und orientierte sich am – nun entideologisierten – Primat der Entwicklung, die mit *Sicherheit* gleichgesetzt wurde. Geisel erklärte, Brasilien brauche »weniger Sicherheit und mehr Entwicklung«. ¹² Während die Médici-Ära noch im Zeichen des *Wirtschaftswunders* gestanden hatte, war nun eine pragmatische Anpassung an ökonomische Probleme und an die veränderte weltwirtschaftliche Lage nötig. *De facto* wurde das Fehlen einer Konzeption zur Strategie – die der *Flexibilität*. ¹³ Besonders die starke Verteuerung des für Brasilien wichtigsten Energieträgers, Erdöl, 1973 hatte die strukturellen Schwächen des Wirtschaftsmodells bis zur Krise verstärkt und zwang die Regierung zu einer Neuorientierung in den Außenbeziehungen. Zur Begleichung der höheren Importrechnung waren Exportsteigerungen erforderlich, die nur über die Eroberung neuer Märkte in der *Dritten Welt* zu erreichen waren, da die *Erste Welt* aufgrund der Rezession und des Protektionismus wenig Exportzuwachs versprach. Außerdem stellte das neue *Schwellenland* für Industrieländer einen Konkurrenten und für Entwicklungsländer einen willkommenen Lieferanten verarbeiteter Produkte dar. Außenpolitik wurde endgültig zur Außenhandelspolitik. ¹⁴

Während Brasilien in der Nahostfrage bis 1974 eine eher pro-israelische Position eingenommen hatte, änderte es seine Haltung auf Druck der arabischen OPEC-Länder. Auch im Fall Afrikas wurde eine Kurskorrektur vollzogen: Die Wirtschaftsministerien paßten sich der Entkolonialisierungspolitik des *Itamaraty* an, als OPEC und OAU Erdölexporte an *kolonialistische* Länder in Frage stellten. Sowohl die Verurteilung der *Apartheid*spolitik in Südafrika als auch die Anerkennung der marxistischen Unabhängigkeitsbewegung MPLA in Angola 1975 symbolisierten eine Ruptur mit bisherigen Positionen und leiteten eine erfolgreiche Handelsoffensive in Afrika ein. ¹⁵ Im Handel mit Afrika reproduzierten sich Nord-Süd-Handelsstrukturen: Brasilien exportierte verarbeitete Waren und importierte Rohstoffe. Die Annäherung an ideologische *Feinde* wie Angola und China und die Distanzierung von *Freunden* wie Israel, Taiwan und Südafrika war der politische Preis, den die Generäle für die Ausnutzung des schmaler gewordenen Entwicklungsspielraumes bezahlten. Gegenüber Lateinamerika intensivierte Brasilien seine Beziehungen erst Ende der 70er Jahre und versuchte eine Wiederannäherung. Die Aufhebung des Antagonismus zum Andenpakt und zu Venezuela durch die Unterzeichnung des Amazonaspaktes 1978 bildete einen Meilenstein. Das Itaipú-Abkommen leitete 1979 eine *détente* mit dem traditionellen Rivalen Argentinien ein.

Mit dem Ausbau der *Europäischen Option* erreichte Brasilien sowohl Kapital- und Technologieimporte, als auch weitere Exportmärkte, die nicht die politischen Abhän-

12 Zitiert nach Barros 1984: 78.

13 Vgl. Nogueira Porto 1986: 287.

14 Vgl. Roett 1984: 204.

15 Vgl. Grabendorff/Nitsch 1977: 214ff. und Barros 1982: 15.

gigkeiten der USA implizierten. Von herausragender politischer Bedeutung war das deutsch-brasilianische Nuklearabkommen von 1975 über den Kauf von Atomkraftwerken und den Transfer des kompletten Nuklearzyklus.¹⁶ Der starke US-Widerstand gegen das Atomgeschäft und die Kritik Präsident Carters an Menschenrechtsverletzungen führten 1977 zur Aufkündigung des 25 Jahre alten Militärabkommens mit den USA durch Brasilien. Unmittelbare Konsequenz war der forcierte Aufbau einer nationalen Rüstungsindustrie.¹⁷ Insgesamt leitete Brasilien seit 1974 aus ökonomischer Notwendigkeit eine Diversifizierung seiner Außenpolitik ein, die ihm ein relativ autonomes Profil gegenüber den USA verlieh. Es galt nun ein fast ideologiefreier, vor allem an ökonomischen Zielen orientierter Pragmatismus, der oft den Eindruck eines simplen Opportunismus erweckte.

2. Die 80er Jahre: Außenpolitik zwischen Verschuldung und Autonomie

Die letzte Militärregierung unter General Figueiredo (1979-85) und der erste zivile Staatschef Sarney (1985-90) führten im wesentlichen die Außenpolitik des *verantwortlichen Pragmatismus* fort. Kennzeichen war nach wie vor eine diffuse Haltung, die alle Möglichkeiten offen hielt. Zielsetzung blieb die Förderung der nationalen Entwicklung durch (1) Diversifizierung, (2) Autonomie von den USA und (3) Stärkung der Beziehungen zu Lateinamerika. Bis 1982 zeigten diese Strategieelemente auch deutlichen Erfolg. Durch Reisediplomatie und die Instrumentalisierung des Außenministeriums als Verkaufsfabrik für brasilianische Produkte konnten die dringend erforderlichen neuen Märkte in der *Dritten Welt* und vor allem in Lateinamerika gefunden werden. Auf dem Höhepunkt dieses *terceiromundismo* (Dritte-Welt-Orientierung), im Jahr 1981, überstieg der Anteil der *Dritten Welt* am Außenhandel denjenigen der Industrieländer und der Anteil Lateinamerikas den der USA.¹⁸

Wie bei den Erdölpreisexlosionen 1973 und 1979 verursachte aber auch 1982 ein externer Faktor eine Neubestimmung der Außenbeziehungen. Während die Schocks der 70er Jahre eine generelle Steigerung der Exporte erzwangen, führte die Verschuldungskrise seit 1982 zusätzlich zur Reorientierung des Handels auf die Industrielän-

16 Vgl. Wesson 1982: 66f. Myers schreibt zur Weigerung der USA, Brasilien nukleares *Know-How* zu liefern: »Die brasilianische Regierung war der Indifferenz Washingtons überdrüssig geworden, verärgert über die Ablehnung, den brasilianischen Weg zu einer aufwärts gerichteten internationalen Mobilität zu unterstützen und verstimmt über andauernden US-Paternalismus«, in: Myers 1984: 883.

17 Zur Rüstungsindustrie vgl. Wöhlcke 1986, zum Militär vgl. den Beitrag *Das Militär...* von B. Moltmann im vorliegenden Band.

18 Vgl. die Außenhandelszahlen des IMF in Schirm 1990: 168ff.

der. Sprunghaft erhöhte Schuldendienstzahlungen mußten mit Devisen bedient werden, die vor allem durch Ausfuhren in die *Erste Welt* verdient werden mußten. Ebenfalls verschuldete Entwicklungsländer benötigten harte Währungen für ihren eigenen Schuldendienst. Die Industrieländer und vor allem die USA avancierten wieder zu den maßgeblichen Außenhandelspartnern. Da das *Itamaraty* und das Militär aber weiterhin eine unabhängige Politik betreiben wollten, entwickelte sich eine bis zum Ende der 80er Jahre anhaltende Ambivalenz der Außenpolitik, die zwischen ökonomischer Notwendigkeit und politischem Anspruch oszillierte. Denn die Wirtschaftsministerien wollten den Forderungen der US-Regierung, des IWF und der privaten Banken nachkommen und waren um freundschaftliche Beziehungen bemüht. Bis zum Ende der 80er Jahre manifestierte sich dieser Dualismus (1) in einem relativ autonomen außenpolitisch-diplomatischen Profil und (2) in einem teilweisen Verlust wirtschaftspolitischer Souveränität sowie dem Unvermögen, den Diversifizierungsgrad von vor 1982 wiederzuerlangen.¹⁹

Einen eigenständigen außenpolitischen Kurs verfolgte Brasilien vor allem gegenüber den USA. Nicht der Ost-West-Konflikt war maßgeblich, sondern der Nord-Süd-Konflikt, in dem die als negativ perzipierten internationalen Spielregeln geändert werden sollten.²⁰ 1980 weigerte sich das Land am US-Boykott der Olympischen Spiele 1980 in Moskau teilzunehmen. 1986 brachte Brasilien eine Resolution in der UNO ein, die den Südatlantik zur atomwaffenfreien – und damit Supermacht-freien – Zone erklärte und gegen die Stimme der USA verabschiedet wurde. Ebenfalls 1986 wurden wieder diplomatische Beziehungen zu Cuba aufgenommen. Vor allem nach dem Abtritt der Generäle 1985 verstärkte Brasilien seine Aktivitäten in multilateralen Foren. Im Rahmen der Uruguay-Runde des GATT führte es zusammen mit Indien den Widerstand der Entwicklungsländer gegen die Forderungen der Industrieländer (unter anderen nach Öffnung der Märkte) an. Im Mittelamerikakonflikt unterstützte es die Contadora-Initiative und kritisierte die Politik Reagans. Bei der Abschottung des eigenen Computermarktes (*reserva de mercado*) gab Brasilien dem massiven Druck der USA kaum nach und setzte sich somit beim wichtigsten bilateralen Streitpunkt der 80er Jahre durch. Erst die Erosion der internen Unterstützung für dieses ökonomisch wenig sinnvolle Autonomie-Projekt führte zur Liberalisierung Ende der 80er Jahre. Auch wiederholte Spannungen mit den USA wegen brasilianischer Waffenlieferungen an Libyen, Irak und Iran führten nicht zum Nachgeben des südamerikanischen Landes. Häufige Konflikte mit dem wichtigsten Handelspartner USA zeigten eine gewachsene Konkurrenz im Warenaustausch: Verhängte beziehungsweise androhte Importsteuern und Strafzölle auf brasilianische Industriegüter prägten die diplomatischen Kontakte in der zweiten Hälfte der 80er Jahre.²¹

19 Zur Außenpolitik 1979-1988 Schirm 1990: 45-58, 104.

20 Vgl. Lima 1990: 20.

21 Vgl. »O império contra-ataca«, in: *Veja*, Nr. 43, 26.10.1988: 114f.

Das politische Ziel nationaler Souveränität des *Itamaraty* in der Außenpolitik und der Militärs in der Sicherheitspolitik konkurrierte allerdings mit den Sachzwängen ökonomischer Praktikabilität, die für das Wirtschaftsministerium handlungsleitend waren. Um die Rezession nicht weiter ausufern zu lassen, bemühte es sich um ein kooperatives Verhältnis mit der internationalen Gläubigergemeinde (allen voran USA und IWF), deren Kredite das Land dringend brauchte. Während das *Itamaraty* die Reform der globalen Wirtschaftsordnung und des IWF (u. a. in der Cartagena-Gruppe) forderte, betrieb das Wirtschaftsministerium eine enge Zusammenarbeit mit internationalen Institutionen. Deutlichen Ausdruck fand diese Ambivalenz innerhalb der Regierung in der schwankenden Behandlung der Verschuldungsproblematik. Während bis 1985 und ab 1988 den Bedingungen des IWF und der USA gefolgt wurde, versuchte das Land in den Jahren dazwischen, Unabhängigkeit zu beweisen und isolierte sich 1987 durch ein Moratorium von der internationalen Finanzwelt. Zeitweiliges Nachlassen der Wirtschaftskrise stärkte die Position des *Itamaraty* (zum Beispiel 1985-87), eine Verschärfung der Rezession dagegen diejenige des Wirtschaftsministeriums.²²

Neben dem Management der Verschuldungskrise war die Annäherung an den traditionellen Rivalen Argentinien das zweite herausragende außenpolitische Moment in den 80er Jahren. Auch hier lag die Motivation primär in der Aussicht auf ökonomische Vorteile, wurde aber ergänzt durch sicherheitspolitische Interessen. Als Konsequenz aus der *Dritte-Welt-Orientierung* bemühte sich Brasilien seit dem Ende der 70er Jahre darum, Argentinien als Handelspartner zu gewinnen. Gleichzeitig sollten die *rein psychologischen Positionen*²³ gegenseitiger Bedrohungsperzeption beseitigt werden. Anfängliche Handelserfolge erlagen allerdings der beiderseitigen Verschuldungskrise. Nach der Redemokratisierung intensivierten sich die Kooperationschritte: Weitreichende Protokolle zur wirtschaftlichen und sicherheitspolitischen Zusammenarbeit sollten nunmehr den Weg zur Integration bahnen. Die *Lateinamerikanisierung*²⁴ der Außenpolitik zu Beginn der 80er Jahre konkretisierte sich nun bezüglich Argentinien.

3. Die 90er Jahre: Positive Agenda mit den USA und MERCOSUL

Bereits zum Ende der Administration Sarny zeichnete sich ein Wandel der Außenpolitik ab. In der Regierung Collor (1990-92) erreichte er konzeptionelle Formen: Die

22 Zu Verschuldungskrise und Außenpolitik 1979-92 vgl. Schirm 1994a: 121-137, 164-177.

23 Vgl. Jaguaribe 1987: 4.

24 Barros 1982: 24. Zur argentinisch-brasilianischen Rivalität und Kooperation vgl. Schirm 1994b.

Schaffung einer *positiven Agenda* mit den USA wurde zur Zielsetzung, da die häufigen Konflikte nunmehr als entwicklungshemmend wahrgenommen wurden.²⁵ Ausschlaggebend war die Verschärfung der Wirtschaftskrise und ein zunehmender Konsens über die Notwendigkeit einer Reform der bisherigen, etatistisch-binnenorientierten Entwicklungsstrategie. Marktwirtschaftliche Liberalisierung versprach nicht nur einen wirtschaftspolitischen Ausweg, sondern auch vermehrte Unterstützung aus dem Ausland. Hierbei standen Investitionen und Umschuldungshilfen aus den USA im Vordergrund. Um vor allem in den Genuß der Erleichterungen des Brady-Plans zu kommen, mußten aber die Konflikte mit den USA beseitigt und auf Autonomiebeweise verzichtet werden. Brasilien entschied sich für eine nun tatsächlich *pragmatische* Handhabung seiner ökonomischen Probleme und sah seine Interessen als kompatibel zu denen der USA an.

Durch eine Anzahl von Maßnahmen schuf Collor eine *positive Agenda* mit den Vereinigten Staaten. Die Handelskonflikte der 80er Jahre wurden durch die Verringerung von Exportsubventionen und die Öffnung des brasilianischen Marktes entschärft. In der Uruguay-Runde des GATT unterstützte das Land die USA in der Kritik am Protektionismus der Europäischen Union. In der *Rio-Gruppe* wurde Cuba zur Demokratisierung aufgefordert und marktwirtschaftliche Reformen für ganz Lateinamerika propagiert. 1991 unterstützte das *Itamaraty* den Boykott und die UN-Verurteilung des Irak, obwohl dieser zu den wichtigsten Handelspartnern gehört hatte. Auch die sicherheitspolitischen Kontroversen konnten oberflächlich entschärft werden, unter anderem indem Collor das Atombombenprogramm für beendet erklärte. Die *de facto*-Fortführung des Bombenprojekts durch die Streitkräfte und ihr Veto gegen eine 1991 vom *Itamaraty* angekündigte militärische Zusammenarbeit mit den USA zeigten aber, daß die zivile Regierung nach wie vor nicht die entscheidende Instanz zur Formulierung der *Außensicherheitspolitik* war.²⁶

Im Kern ging es Collor um die pragmatische Nutzung der *Gewinne* internationaler Kooperation und um die Reduzierung der Kosten früherer Autonomiepolitik. Brasilien begriff sich nicht plötzlich als politisch-ideologischer *Verbündeter* der USA, sondern sah die Annäherung an die Vereinigten Staaten als Mittel zur – jetzt neoliberalen – Entwicklung des Landes. Indem sie das wirtschaftliche Modernisierungsziel als handlungsleitend für ihre außenpolitische Orientierung postulierte, folgte die Regierung im Prinzip der früheren Begründungslogik: Die Distanzierung von den USA Mitte der 70er Jahre im Rahmen des *Verantwortlichen Pragmatismus* basierte auf der damaligen Erkenntnis, daß die USA keine Hilfe zur Entwicklung sein würden, Brasilien sich auf andere Exportmärkte konzentrieren und dies durch eine gezielte – US-

25 Vgl. die Rede Collors zum *Tag des Diplomaten* im *Itamaraty* am 29.4.1992, in: *Gazeta Mercantil* (São Paulo) 30.4.1992: 6.

26 Vgl. Conca 1992: 157ff. und Schirm 1994a: 188-199.

unabhängige – Außenpolitik forcieren müsse.²⁷ Während Zwangsmittel wie US-Pressionen (unter anderem Handelssanktionen und Kreditverweigerungen) Brasilien in den 80er Jahren nicht zur politischen Annäherung an Washington gebracht hatten, führte nun eine geänderte Wahrnehmung des Entscheidungsumfelds zu einem Überzeugungswandel in Brasília. Dieses Umfeld war aber mittelbar stark von den USA gestaltet worden: Beispielsweise kann die Rezession auch auf die Verschuldungskrise zurückgeführt werden und diese auf die US-Hochzinspolitik zu Beginn der 80er Jahre. Die angebotenen Vorteile des Brady-Plans und des gesicherten Zugangs zum US-Markt waren handlungsleitend für Collor. Damit gelang es den USA, die Annäherung maßgeblich durch *indirekte Macht*, d. h. über die Beeinflussung der Grundlagen für einen Überzeugungswandel in Brasilien mit herbeizuführen.²⁸

Zu den wichtigsten Ursachen der neoliberalen Reformen und der Anlehnung an die USA gehörten neben dem Scheitern des früheren Entwicklungsmodells und den Hilfsangeboten Washingtons auch die Gefahr internationaler Marginalisierung durch das Entstehen von Wirtschaftsblöcken – vor allem die seit 1991 verhandelte NAFTA. Die Nordamerikanische Freihandelszone trug zur Bedeutung des zweiten außenpolitischen Schwerpunktes der 90er Jahre bei, dem MERCOSUL. Die Kooperations Schritte mit Argentinien hatten in den 80er Jahren neben Handelssteigerungen und sicherheitspolitischer Entspannung auch auf Autonomiegewinne gegenüber den Industrieländern gezielt. Diese dritte Komponente wandelte sich allerdings infolge der neoliberalen Wirtschaftspolitik und der bilateralen Annäherung Argentiniens und Brasiliens an Washington seit 1989/1990. Die 1990 vereinbarte Bildung des gemeinsamen Marktes MERCOSUL sollte nunmehr als Sprungbrett für eine aktive Weltmarktintegration dienen und wurde mit dem *Rosengarten-Abkommen* von 1991 an die US-Freihandelsinitiative *Enterprise for the Americas* gekoppelt.

Der MERCOSUL soll am 1.1.1995 in Kraft treten und bezieht auch Paraguay und Uruguay ein. Über die Verringerung von Zollgrenzen ist die Bildung eines gemeinsamen Marktes mit harmonisierter Wirtschaftspolitik beabsichtigt. Nach anfänglichen Schwierigkeiten konnten Argentinien und Brasilien erste Erfolge erzielen: (1) Der bilaterale Handel wuchs von 2 Milliarden US-\$ (1990) auf 3,7 Milliarden US-\$ (1992)²⁹, (2) die nukleare Kooperation wandelte feindliche Rivalität zu freundschaftlicher Konkurrenz, und (3) die außenpolitische Koordination läßt beide Länder eine führende Rolle in der lateinamerikanischen *Konzertation*³⁰ – vor allem in der *Rio-Gruppe* – spielen. Gravierende ökonomische Probleme und unterschiedliche Politik-Ansätze in Argentinien und Brasilien lassen allerdings einen gemeinsamen Markt in

27 Vgl. Schirm 1990: 40ff.

28 Zum Konzept der *indirekten Macht* und den US-brasilianischen Beziehungen vgl. Schirm 1994a: 34ff., 121-199.

29 Vgl. Bouzas 1993: 116.

30 Vgl. Mols 1992: 72-81.

weite Ferne rücken.³¹ Falls die wirtschaftliche wie außen- und sicherheitspolitische Kooperation dennoch gelingt, dann könnte eine südamerikanische Teilordnung entstehen, die nur noch mit den entsprechenden Institutionen Westeuropas vergleichbar wäre.

Während die Wirtschaftskrise der 80er Jahre die Rolle des *Itamaraty* bei der Gestaltung der Außenpolitik zugunsten des Wirtschaftsministeriums bereits geschwächt hatte, trug die US-freundliche Politik Collors zu einem weiteren Einflußverlust autonomie-orientierter Positionen im Außenministerium bei. Obwohl Collors Nachfolger Itamar Franco wirtschaftspolitisch diffuse etatistisch-nationalistische Töne äußerte, gibt es bisher keine Anzeichen für eine Umkehrung der Wirtschafts- und Außenpolitik. Sein erster Außen- und späterer Wirtschaftsminister, Fernando Henrique Cardoso, der Ende der 60er Jahre die *Dependencia-Theorie* mitbegründet hatte, vertritt inzwischen gemäßigt sozialdemokratische Positionen und steht der ökonomischen Kooperation mit den Industrieländern pragmatisch gegenüber. Zur Zeit versinkt Brasilien allerdings in einem Sumpf umfassender Korruption, der keine baldige Rückkehr zum hohen außenpolitischen Profil der Collor-Regierung erwarten läßt. Fehlende Reformbereitschaft der Eliten schmälert außerdem die Aussichten auf eine Lösung der sozio-ökonomischen Dauerkrise.³²

4. Fazit

Herausragendes Merkmal der brasilianischen Außenpolitik ist die Kontinuität ihrer Funktion als Mittel zur Förderung der ökonomischen Entwicklung. Politisch-ideologische Orientierungen wie Kooperation mit den USA und *terceiromundismo* waren immer auch ein Reflex wirtschaftlicher Zielsetzungen. Entscheidendes Kriterium für die Formulierung außenpolitischer Strategien war der ökonomische Nutzen. Grundlage für die jeweilige Ausrichtung bildete die Frage, inwieweit das – von den Industrieländern dominierte – internationale Umfeld die nationale Entwicklung positiv oder negativ beeinflusste. Wurde das internationale System als nachteilig wahrgenommen, so versuchte die Außenpolitik einem *Einfrieren* der eigenen Position als Entwicklungsland zu begegnen. Es folgten der Schulterschluß mit der *Dritten Welt*, Konflikte mit den Industrieländern (vor allem mit den USA) und Forderungen nach einer Reform internationaler Strukturen. Umgekehrt ist immer dann eine Anlehnung an die *Erste Welt* festzustellen, wenn Brasilien im Aufstieg begriffen war (*Brasil Potência*),

31 Zu den Perspektiven des MERCOSUL vgl. Sangmeister 1993: 213ff.

32 Calcagnotto 1993: 221-232.

oder die Vorteile einer *pragmatischen Unterordnung*³³ groß genug erschienen, um die politischen Nachteile geringerer Autonomie zu rechtfertigen (Collor).

Diese Tendenzen sind aber nicht mechanistisch zu sehen. Vielmehr hingen sie davon ab, ob sich die beiden traditionellen Ziele der Außenpolitik vereinbaren ließen: Förderte *Autonomie* die *Entwicklung*, dann gewann die Außenpolitik unabhängiges Profil – förderte beispielsweise der *terceiromundismo* den Handel mit der *Dritten Welt*, konnte es zu einer Außenpolitik nach dem Prinzip des *pragmatismo responsável* kommen. Standen sich beide Tendenzen entgegen, dann setzte sich *Entwicklung* gegen *Autonomie* durch, wie zum Beispiel bei der Annäherung an die USA unter Collor. War man sich in Brasília nicht einig, dann konnte man eine Ambivalenz wie zeitweise in den 80er Jahren beobachten.

Allerdings erfolgten außenpolitische Kurswechsel maßgeblich, wenn nicht entscheidend, aufgrund von Änderungen des internen, vor allem aber des externen Umfelds. Beispielsweise führten die Industrialisierungserfolge zu stärkerer Konkurrenz und Handelskonflikten mit den USA, aber zu vermehrten Exporten in weniger entwickelte Länder. Auch die Erdölpreisschocks und die Verschuldungskrise beeinflussten die Außenpolitik unmittelbar beziehungsweise mittelbar. Zum großen Teil sind die internationalen Beziehungen Brasiliens daher weniger Ausdruck eigener Planungen, sondern Ergebnis interner und externer Entwicklungen. Auch die Annäherung an die USA in den letzten Jahren kann maßgeblich auf die Wirtschaftskrise, die Hilfsangebote Washingtons und die Gefahr globaler Marginalisierung zurückgeführt werden.

33 Zum Konzept der *pragmatischen Unterordnung* vgl. Schirm 1994a: 227ff.