ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Maihold, Günther

Research Report

Brasiliens Krise und die regionale Ordnung Lateinamerikas: Auf dem Subkontinent verlagern sich die Gewichte - auch weil die USA wieder im Spiel sind

SWP-Aktuell, No. 36/2016

Provided in Cooperation with:
Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security Affairs, Berlin

Suggested Citation: Maihold, Günther (2016) : Brasiliens Krise und die regionale Ordnung Lateinamerikas: Auf dem Subkontinent verlagern sich die Gewichte - auch weil die USA wieder im Spiel sind, SWP-Aktuell, No. 36/2016, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/255380

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

SWP-Aktuell

Stiftung
Wissenschaft und
Politik

Deutsches Institut
für Internationale
Politik und Sicherheit

Brasiliens Krise und die regionale Ordnung Lateinamerikas

Auf dem Subkontinent verlagern sich die Gewichte – auch weil die USA wieder im Spiel sind

Günther Maihold

Brasiliens bisherige Präsidentin Dilma Rousseff ist vorläufig suspendiert. Dem Amtsenthebungsverfahren, das vom Parlament des Landes eingeleitet wurde, hat mittlerweile auch der Senat zugestimmt. Diese Zäsur bedeutet zugleich einen Schlusspunkt für das außenpolitische Programm eines Landes, das seit dem Amtsantritt von Rousseffs Vorgänger, Luiz Inacio »Lula« da Silva, immer wieder Anspruch auf eine weltpolitische Gestaltungsrolle erhoben hat. Angesichts der innenpolitischen Blockade wird Brasilien bis auf weiteres als maßgeblicher globaler und regionaler Akteur ausfallen. Die Folge ist, dass andere linksorientierte Regierungen in Lateinamerika eine wichtige Stütze verlieren. Venezuela, Bolivien und Ecuador sind zunehmend auf sich allein gestellt. Die Solidarität dieser Führungen ist gebrochen; in der Region kämpft die Linke um ihr politisches Überleben. Zugleich haben sich die USA in Lateinamerika zurückgemeldet. Washingtons Beziehungen mit Kuba wurden normalisiert, und Präsident Obama sucht demonstrativ die Nähe zur neuen Regierung Argentiniens. Die Anzeichen verdichten sich, dass die politischen Gewichte in der Region neu verteilt werden. Deutschland und Europa sollten sich rechtzeitig darauf einstellen.

Als Gewinner von Chinas Ressourcenbedarf erlebten südamerikanische Länder wie Argentinien, Brasilien, Chile und Peru in der vergangenen Dekade einen wirtschaftlichen Aufstieg mit hohen Wachstumsraten. Damit war ihre Entwicklungsstrategie aber gleichzeitig auf die Rolle von Rohstofflieferanten und Primärgüter-Exporteuren festgelegt. Mit der internationalen Finanzkrise von 2008/2009 und der folgenden Konjunkturabschwächung haben gerade diese Gütermärkte einen dramatischen Verlust an Dynamik erlitten, der auch für die regionalen Exporte erhebliche Einbußen brachte. Mit dem Ende des Ressourcenbooms und dem Preisverfall für Rohstoffe drehten sich die Vorzeichen für Südamerika in Richtung Minuswachstum. 2015 lag der Wert für den ganzen Subkontinent bei -1,3 Prozent, für 2016 sind -0,1 Prozent prognostiziert. Betroffen von der Misere ist insbesondere Brasilien, das im regionalen

Prof. Dr. Günther Maihold ist Stellvertretender Direktor der SWP.

Vergleich neben Venezuela am schlechtesten abschneidet (2015: -2,8 Prozent; Prognose 2016: -1,0 Prozent). Die aufsteigenden Ökonomien Südamerikas haben damit nicht nur ihren wirtschaftlichen Antrieb verloren; auch ihr politischer Status hat Schaden genommen – in der Region und darüber hinaus.

Das Ende des Südamerika-Projekts

Brasilien erlebt gegenwärtig den Absturz als Vorzeigebeispiel einer »emerging power« in der Weltpolitik. Seine über Jahrzehnte etablierte Rolle als Stabilitätsanker der Region gerät damit ins Wanken.

Trotz verschiedener Initiativen ist es Brasilien nicht gelungen, für sein Südamerika-Projekt einen gemeinsamen Bezugsrahmen zu schaffen. Grundidee dieses Projektes war, Südamerika von Lateinamerika zu entkoppeln, d.h. unter Ausschluss von Mexiko, Zentralamerika und der Karibik zum Adressaten brasilianischer Außenpolitik zu machen. Der unmittelbare Nachbarschaftsraum (mit Argentinien, Uruguay und Paraguay als Partnern im Integrationsprojekt des MERCOSUR) galt als zu klein für die Markterweiterungsstrategie der brasilianischen Großunternehmen. Ziel war zudem, Südamerika in Abgrenzung vom Einflussbereich der USA in der Region zu positionieren. Unter Brasiliens Führung sollte Südamerika zu einem weltpolitischen Faktor werden, zumal mit dem Amazonasbecken ein geo- und klimapolitischer Integrationsraum gegeben war, in den eine Fülle von infrastrukturellen, energie- und sicherheitspolitischen Interessen des Landes projiziert wurden. Zunächst stand dieses Projekt in Konkurrenz zu dem von Venezuela betriebenen und stark ideologisch motivierten ALBA-Bündnis. Der Tod von Präsident Hugo Chávez 2013 und der Einbruch von Venezuelas Öl-Einnahmen sorgten jedoch dafür, dass in anderen Ländern der Region die anfangs große politische Resonanz von ALBA mittlerweile geschwunden ist.

Brasiliens mäßigende Stimme gegenüber überbordender antiimperialistischer Rhetorik aus Venezuela, Bolivien oder Ecuador wird nun verstummen. Die Übergangsregierung von Präsident Michel Temer hat bereits erkennen lassen, dass sie eine Politik der klaren Abgrenzung vom Diskurs der linken Regierung Venezuelas verfolgen wird. Es dürfte damit sehr schwierig werden, zwischen den einzelnen Regierungen eine Übereinstimmung zu wichtigen Fragen der Region herzustellen. Dies gilt umso mehr, als mit dem neuen brasilianischen Außenminister José Serra erstmals seit 2002 wieder ein Politiker – und nicht ein Mitglied des diplomatischen Apparats – das für seine strategische Rolle berühmte Itamaraty, Brasiliens Außenamt, leitet. Diese Entscheidung deutet darauf hin, dass man eingeführte Rekrutierungs- und Denkmuster überwinden und sich an veränderten politischen Vorgaben orientieren möchte.

Dies betrifft vor allem das Südamerika-Projekt, wie es von den Regierungen der brasilianischen Arbeiterpartei PT verfolgt wurde. Präsident »Lula« da Silva (2003–2011) trieb es zunächst dynamisch voran, seine Nachfolgerin Rousseff verwaltete es eher leidenschaftslos. Eckpunkte der Strategie waren die vom brasilianischen Ordnungsanspruch getragene Regionalorganisation UNASUR und der Ausgleich mit dem aufstrebenden Venezuela unter Hugo Chávez. Die grenzüberschreitende Solidarität zwischen »linken« Regierungen in Südamerika ist nun mit dem Wegfall Brasiliens beendet. Zu erwarten sind wachsende Spannungen in der Subregion und Widerstände gegen eine mögliche Neuformulierung brasilianischer Ordnungsvorstellungen. Ob Südamerika der zentrale Bezugspunkt von Brasiliens Außenpolitik bleiben wird, dürfte überdies fraglich sein. Zum einen fehlt der neuen Führung die antihegemoniale Grundorientierung der bisherigen PT-Regierungen; sie sieht vielmehr in der Kooperation mit den USA eine Chance zur Überwindung der Wirtschaftskrise. Zum anderen hat sich mit der Freihandelszone der Pazifikallianz (Chile, Kolumbien, Mexiko, Peru) und der Transpazifischen Partnerschaft (Trans-Pacific Partnership,

TPP) eine regionale Entwicklung durchgesetzt, die über Südamerika hinausreicht und an der Brasilien nicht beteiligt ist. Insofern bricht sich das geopolitisch motivierte Südamerika-Projekt an den neuen Dynamiken regionaler und transregionaler Wirtschaftskooperation, die frische Impulse für Handel und Investitionen verspricht.

Brasiliens regionale Führungsrolle ist also erschüttert; ihre ökonomischen und politischen Grundlagen sind mit der Krise des Landes geschwunden. Damit dürfte sich ein neuer Bilateralismus ausprägen, bei dem die brasilianische Übergangsregierung eher kurzfristigen Interessen folgt – etwa an fruchtbaren Beziehungen zu Mexiko, dem zweiten zentralen Akteur Lateinamerikas. Aus Argentinien sind bereits Forderungen zu vernehmen, der neugewählte Präsident des Landes, Mauricio Macri, solle im regionalen Konzert eine stärkere Position einnehmen, um dem bisherigen Übergewicht Brasiliens zu begegnen.

Zerbricht der BRICS-Konsens?

Eine zentrale Dimension der brasilianischen Außenpolitik bildete in der letzten Dekade die weltpolitische Rolle des Landes. Brasilien präsentierte sich als »Macht des globalen Südens«. Doch die daraus abgeleitete Legitimation für ein selbstbewusstes Auftreten auf der Weltbühne ist brüchig geworden. Darunter leidet der Gestaltungsanspruch des Landes als einer »Anti-Status-quo-Macht«, die auf Neuverteilung der Einflusspositionen in der internationalen Finanzarchitektur und bei weltpolitischen Entscheidungen drängt. Dies gilt vor allem für den Handlungskontext der BRICS-Staaten (Brasilien, Russland, Indien, China und Südafrika). Brasilia sah darin eine günstige Option, um seine Ansprüche in der internationalen Politik zu kanalisieren. Ohne hohe Kosten für das Land war mit diesem Kreis aufstrebender Staaten ein Format gegeben, das es ermöglichte, größere Anteile bei weltwirtschaftlichen und weltpolitischen Weichenstellungen einzufordern oder im Rahmen der G20 auch nachdrücklich zu verhandeln.

Die Süd-Süd-Kooperation, das zentrale Thema des außenpolitischen Aktivismus von Präsident »Lula« da Silva, ist angesichts der Wirtschaftskrise ökonomisch immer weniger realisierbar und auch politisch ausgereizt. Tatsächlich wird es Brasilien schwerfallen, die Verpflichtungen einzuhalten, die es etwa beim Aufbau der BRICS-Bank eingegangen ist. Während es zum Bekenntnis der PT gehörte, die Süd-Süd-Kooperation als Alternative zu den westlichen Organisationen der Nord-Süd-Politik zu stärken, steht unter der jetzigen Übergangsregierung genau dieser Ansatz zur Disposition. Präsident Temer erklärte bereits, für ihn habe es Priorität, eine Neuordnung der Staatsfinanzen zu erreichen und der Privatwirtschaft größere Spielräume einzuräumen. Der internationale Druck zugunsten einer neuen institutionellen Ordnung als Folge globaler Machtverschiebungen wird damit nachlassen – zumindest was den brasilianischen Beitrag dazu betrifft.

Die Rückkehr der USA in die Region

Mit seiner historischen Reise nach Kuba im März 2016 und dem anschließenden Besuch in Argentinien hat US-Präsident Obama ein Signal gegeben, dass Washingtons Interesse an Lateinamerika wieder erwacht ist. Jahrelang hatten sich die USA in dieser Hinsicht »abstinent« verhalten, weil weltpolitische Brennpunkte andernorts wichtiger waren und bei führenden Politikern der Region antiamerikanische Positionen dominierten. Nun hat eine neue Phase pragmatischer Politik begonnen; die Zeit der ideologischen Rhetorik ist vorüber. Aus Caracas mögen zwar noch immer »revolutionäre« Aufrufe ertönen. Doch Venezuelas Rolle ist angesichts seiner wirtschaftlichen Probleme und einer wachsenden politischen Isolierung so geschrumpft, dass schon von einer »post-bolivarianischen Etappe« in der Region gesprochen wird. Die Entspannung des amerikanisch-kubanischen Verhältnisses rückt Venezuela noch weiter ins Abseits und eröffnet Washington neue Handlungsspielräume. Jedenfalls ist nicht erkennbar,

dass sich andere Regierungen der Region, analog zur lateinamerikanischen Kuba-Solidarität früherer Zeiten, mit der Führung in Caracas identifizieren würden. Stattdessen werden die Debatten eher von der Sorge beherrscht, dass eine etwaige Implosion des chavistischen Regimes die ganze Region in Mitleidenschaft ziehen könnte – durch wirtschaftliche Kosten, politische Instabilität und eine Verlagerung von Gewaltpotentialen.

Doch wie weit trägt das neue Interesse der USA? Der Regierungswechsel in Brasilia eröffnet auch Washington die Chance, eine aktivere Rolle in Südamerika zu spielen, ohne Rücksicht auf vordergründige Führungsinteressen Brasiliens nehmen zu müssen. Trotzdem wird sich die US-Regierung in der verbleibenden Amtszeit von Präsident Obama eher zurückhaltend positionieren, da die innenpolitische Polarisierung in Brasilien gegenwärtig kaum Raum für weitreichende Initiativen lässt. Allerdings wachsen die Möglichkeiten für eine neue Präsenz der USA in der Region – auch jenseits der bisherigen, auf Drogenbekämpfung und Migrationskontrolle beschränkten Agenda. Zwei Faktoren dürften dabei eine wichtige Rolle spielen: die Lage in Kolumbien nach dem Friedensschluss zwischen Regierung und Farc-Rebellen sowie die Aussicht, nach einem etwaigen Zusammenbruch des chavistischen Regimes in Venezuela die Negativfolgen kontrollieren zu müssen. In beiden Fällen ist Washington auf das aktive Handeln Brasiliens angewiesen.

Brasilien und die Zukunft der regionalen Ordnung

Mit Brasiliens Wirtschafts- und Regierungskrise ist in Lateinamerika ein außenpolitisches Vakuum eingetreten. Doch nur in einem langsam voranschreitenden Prozess dürfte es möglich sein, die politischen Gewichte neu zu verteilen. Trotz der vorsichtigen Rückkehr der USA in die Region wird Brasiliens Bedeutungsverlust von keinem Konkurrenten in der Nachbarschaft ausgeglichen werden können. Dazu mangelt es möglichen Aspiranten wie Argentinien, Mexiko oder Kolumbien an Unterstützern, finanziellen Ressourcen und politischem Gewicht. Es wird deshalb in stärkerem Maße bilateraler Vereinbarungen bedürfen, um Vertrauen zwischen neuen und ideologisch gegensätzlichen Regierungen aufzubauen. Die Regierung Temer wird hier besondere Anstrengungen unternehmen müssen, wenn sie das politische Kapital von Brasiliens bisherigen Führungen nicht verspielen will. Ein Rückzug auf die Innenpolitik scheint weder angestrebt noch erwünscht zu sein, vielmehr will Brasilia wirtschaftliche Fortschritte durch außenpolitisches Handeln erzielen.

Besondere Bedeutung hat in diesem Kontext, dass die – schon 1999 begonnenen und bislang erfolglos gebliebenen – Verhandlungen zwischen der EU und dem MERCOSUR über ein Freihandelsabkommen wieder aufgenommen werden. Es ist davon auszugehen, dass die Kernländer des MERCOSUR (Argentinien, Brasilien, Uruguay und Paraguay) ein nachhaltiges Interesse an einem Verhandlungsabschluss haben; Venezuela indes wäre gegebenenfalls davon auszunehmen. Ein solches Vorgehen würde jedoch dadurch erschwert, dass Venezuela im zweiten Halbjahr 2016 die Pro-tempore-Präsidentschaft des MERCOSUR innehat und damit die internen Prozesse steuern kann. Gerade hier werden brasilianische Diplomatie und europäisches Verhandlungsgeschick gefragt sein, um einen Durchbruch zur Neugestaltung der beiderseitigen Wirtschaftsbeziehungen zu erreichen, die sich nach wie vor weit unter ihren Möglichkeiten bewegen. Deutschland, das seine strategische Partnerschaft mit Brasilien vertiefen möchte, sollte den politischen Umschwung nutzen, um bestehende Kooperationen (etwa im Bereich einer gemeinsamen Initiative zur Cyberpolitik) zu vertiefen und liegengebliebene Projekte wie die Zusammenarbeit in der Klimapolitik und bei der globalen Partnerschaft erneut auf die Tagesordnung zu bringen.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2016
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt die Auffassung des Autors wieder

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