Brasiliens zehnte Amtszeit

Seinem Streben nach einem ständigen Sitz im UN-Sicherheitsrat fehlt die Unterstützung

Claudia Zilla

Brasilien ist das am häufigsten gewählte nichtständige Mitglied im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen. Es strebt einen ständigen Sitz an – ein Anspruch, der in seinem außenpolitischen Selbstverständnis begründet ist. Im letzten Jahrzehnt engagierte sich Brasilien vermehrt in globalen Sicherheitsdebatten und in UN-Operationen. Doch weder in der eigenen Region noch in den Allianzen mit anderen Mächten bekommt Brasilien die nötige Unterstützung für seine Ambitionen.

Während der Jahre 2010 und 2011 war Brasilien zum zehnten Mal nichtständiges Mitglied im UN-Sicherheitsrat. Diese rekordverdächtige Häufigkeit weist zum einen auf das starke brasilianische Engagement im UN-System hin sowie zum anderen auf die kontinuierliche Bereitschaft der UN-Generalversammlung, Brasilien in das mächtigste UN-Organ zu wählen.[1] Trotzdem fehlt es Brasilien an der nötigen Unterstützung für seinen Anspruch, im Rahmen einer UN-Reform zum ständigen Mitglied des UN-Sicherheitsrats zu werden. Dieses Bestreben und die Schwierigkeiten, es bisweilen substanziell zu untermauern, sind in der außenpolitischen Tradition sowie im außenpolitischen Selbstverständnis Brasiliens begründet. Verschiedene Aspekte dieser strukturellen Faktoren wurden teils verstärkt, teils gemildert durch das spezifische außenpolitische Profil der Regierungen von Luiz Inácio Lula da Silva (2006–2010) und Dilma Rousseff (2011–2014). Diese prägten das Auftreten Brasiliens während seiner letzten nichtständigen Amtszeit im UN-Sicherheitsrat.

Außenpolitische Rollen Brasiliens

Brasiliens UN-Politik ist in ein komplexes außenpolitisches Selbstverständnis eingebettet, das anhand verschiedener Rollenkonzepte beschrieben werden kann: Brasilien als Riesenstaat, Entwicklungsmacht, Lieblingsnation, aufstrebende Macht, Regionalmacht und Anti-Status-Quo-Akteur. Diese Rollenverständnisse sind mit der nationalen Identität verschränkt; zum Teil überlappen sie sich, zum Teil stehen sie in einem Spanungsverhältnis zueinander. Daraus ergibt sich, dass Rollenkonzepte außenpolitisches Verhalten nicht strukturell absolut bestimmen, sondern vielmehr eine Grundorientierung bedingen, die aber Raum für situative Handlungsoptionen oder Richtungsentscheidungen lassen. Diese können wiederum Rollenkonzepte verändern.

Der Riesenstaat

Brasiliens Nationalgefühl beruht auf der Wertschätzung von Größe: Zu den traditionellen Kriterien der territorialen und Bevölkerungsgröße (in beiden Fällen fünfter Weltrang), gesellte sich im letzten Jahrzehnt die Größe der Wirtschaft (heute die sechststärkste weltweit) hinzu. Daneben trägt Brasiliens umfangreiches Umweltkapital,[2] etwa die außergewöhnliche biologische Vielfalt sowie die zahlreichen Ökoregionen, und nicht zuletzt die jüngst endeckten Erdölreserven Pré-Sal, zum Größenbewusstsein der brasilianischen politischen Elite bei. Auf diese quantitativ-materielle ›Größenordnung‹ nimmt die brasilianische Regierung Bezug, wenn es darum geht, das relative Gewicht in der eigenen Region und in der Welt zu unterstreichen: Aufgrund seiner ›Hard power‹-Ressourcen – wird im Sinne eines realistischen Ansatzes argumentiert[3] – komme Brasilien ein besonderer Platz im Rahmen internationaler Strukturen zu.

Die Entwicklungsmacht

Außenpolitik betrachteten brasilianische Regierungen traditionell vor allem als Mittel zur wirtschaftlichen Entwicklung im Inneren. Externe Verwundbarkeit wurde in erster Linie ökonomisch begriffen – so gewann die brasilianische Außenpolitik eine starke entwicklungspolitische Komponente (›desenvolventismo‹).[4] Mit dem Rollenverständnis als Entwicklungsland hängen die Identifikation mit dem

Dr. Claudia Zilla, geb. 1973, ist Leiterin der Forschungsgruppe Amerika in der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) in Berlin.

1 Die Amtszeiten waren: 1946/1947; 1951/1952; 1954/1955; 1963/1964; 1967/1968; 1988/1989; 1993/1994; 1998/1999 und 2004/2005. Lediglich Japan war ebenso häufig wie Brasilien nichtständiges Mitglied im UN-Sicherheitsrat. Gescheitert ist eine Kandidatur Brasiliens für einen nichtständigen Sitz noch nie.

2 Claudia Zilla, Brasilien und die Klimapolitik. Ein kreativer Partner mit Potential, in: Susanne Dröge (Hrsg.), Die internationale Klimapolitik, Prioritäten wichtiger Verhandlungsmächte, SWP-Studien 2009/S 30, Dezember 2009, S. 83–92.

3 Mit ›Realismus‹ ist hier die realistische Schule der Internationalen Beziehungen gemeint. Im Unterschied zu ›soft power‹, die sich auf ideelle beziehungsweise immaterielle Faktoren bezieht, bezeichnet ›hard power‹ materielle Machtfaktoren, etwa ökonomischer oder militärischer Natur.

4 Marina Regina Soares de Lima/Mônica Hirst, Brazil as an Intermediate State and Regional Power: Action, Choice and Responsibilities, International Affairs, 82. Jg., 1/2006, S. 21–40, hier S. 22.

Brasilien wurde vom Entwicklungsland zur Entwicklungsmacht.

›globalen Süden‹ sowie die Priorisierung von Wirtschaftswachstum gegenüber anderen Zielen, wie etwa dem Umweltschutz oder der externen Förderung von Demokratie und Menschenrechten, eng zusammen. Die soziökonomischen Erfolge des letzten Jahrzehnts, wie die Reduzierung der Armut und der sozialen Ungleichheit, machte die Regierung nun nach dem Motto ›Wir haben es geschafft; wir wissen, wie es geht!‹ für außenpolitische Zwecke nutzbar. Auf diese Weise wurde Brasilien vom Entwicklungsland zur Entwicklungsmacht, die ihre Expertise international verwertet. Als Entwicklungsmacht profilierte sich Brasilien unter der Lula-Regierung in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit.[5]

Die Lieblingsnation

Brasilien gilt nicht als ›Störenfried‹, sondern vielmehr als ›good guy‹ unter den aufstrebenden Mächten. Es genießt den Ruf einer friedlichen Nation, die seine Aspirationen auf eine eigene Atombombe aufgab. Brasilien steht mit keinem anderen Land der Region und der Welt in ernsthaftem Konflikt. So bekräftigte Nelson Jobim, Verteidigungsminister von Juni 2007 bis August 2011: »Brasilien hat keine Feinde.«[6] Nationalismus, Gleichheit zwischen souveränen Staaten und strenge Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten, Priorisierung der friedlichen Lösung von Konflikten und des Multilateralismus sowie Pragmatismus sind traditionelle Leitprinzipien seines außenpolitischen Handelns. Sie tragen zum Image Brasiliens als ›wohlwollendem Akteur‹ bei. So ist Brasilien eine der größten Demokratien der Welt und wird entsprechend von anderen Demokratien geschätzt. Das Land ist aber kein externer Demokratieförderer, der autokratische Regime ›belästigen‹ könnte. Es verhält sich in vielen Bereichen wie eine Regionalmacht, bevorzugt aber in Südamerika eine Einbindungspolitik gegenüber der Konfrontation. Es identifiziert sich mit dem ›globalen Süden‹, profiliert sich aber zugleich als zuverlässiger Partner des Nordens.

Obwohl es eine der größten Demokratien ist, betätigt sich Brasilien nicht als externer Demokratieförderer.

Die aufstrebende Macht

Brasilien entwickelte während der Präsidentschaften Lulas ein ausgeprägtes Selbstbewusstsein als aufstrebende Macht. Als eine solche gehöre Brasilien, so die offizielle Position, einer eigenen Liga an, die sich vom Rest der Entwicklungswelt abhebt. Folglich strebte Lulas Regierung außenpolitisch nach Allianzen mit Ländern, die sie als ›ebenbürtig‹ begriff. Chiffren wie IBSA (für Indien, Brasilien, Südafrika) und BRICS (Brasilien, Russland, Indien, China, Südafrika) bezeichnen keine Staatengruppen, die nach gehaltvollen Gemeinsamkeiten gebildet wurden. Verbindendes Element ist also weniger eine horizontale Perspektive gemeinsamer außenpolitischer Kernpositionen oder sektoraler Interessen. Entscheidend ist vielmehr die vertikale Perspektive eines Bezugs auf jene Länder, die in der bestehenden internationalen Hierarchie besser platziert sind. Verbunden damit sind Brasiliens Anspruch auf Anerkennung und das Streben nach Status.

Die Regionalmacht

Unter der Lula-Regierung bewegte sich das Land geopolitisch weg von einer (vagen) lateinamerikanischen hin zu einer (deutlicher definierten) südamerikanischen Identität.[7] Die Konturen dieser Identität werden mit der auf brasilianische Initiative gegründeten Union Südamerikanischer Nationen (UNASUR) unterstrichen, die den Aktionsradius des Landes jenseits des Cono Sur[8] erweitert. Als Regionalmacht in Südamerika ist es ein Anliegen Brasiliens, den Einfluss der USA auf den Subkontinent auf niedrigem Niveau zu halten. Auch deshalb übernahm Brasilien wiederholt die Rolle des Konfliktmanagers, wenn es um die Wahrung von Stabilität innerhalb einzelner Staaten oder von freundschaftlichen Beziehungen zwischen den Regierungen in der Region ging. Dieses Rollenverständnis brachte mit sich, dass bisweilen politische Ziele den Vorrang gegenüber wirtschaftlichen Erwägungen erhielten. Dennoch ist Brasilien aufgrund seines stark an die Idee des Nationalstaats geknüpften Souveränitätsverständnisses nicht bereit, Kompetenzen an supranationale Instanzen zu übertragen oder substanzielle ökonomische Kosten in der eigenen Region zu übernehmen.

Der Anti-Status-Quo-Akteur

In den letzten zehn Jahren nahm die revisionistische[9] Attitüde Brasiliens Gestalt an. Das Land prangerte die bestehenden Machtverhältnisse an. Kritik übte der Präsident dabei erstens an den geltenden Regeln des Welthandels und des internationalen Finanzsystems, zweitens an der westlichen Erwartungshaltung gegenüber Entwicklungs- und Schwellenländern in Fragen des Umwelt- und Klimaschutzes, drittens am oligarchischen Charakter internationaler Institutionen wie des UN-Sicherheitsrats und viertens an der geopolitischen Hegemonie der USA. Ähnlich argumentierte Präsidentin Rousseff, als sie sich unter anderem vor der UN-Generalversammlung kritisch zum »Wechselkurs-Krieg« äußerte, den manche Wirtschaftsmächte führten. Insgesamt war Lulas und ist Rousseffs außenpolitischer Diskurs zwar gegen den Status quo gerichtet, aber nicht antisystemisch geprägt. Diese Bestrebungen, Brasilien in den internationalen Institutionen besser zu positionieren, kennzeichnen also das Verhalten eines Akteurs, der sich für »insider activism« entschieden hat – für einen Reformismus also, der innerhalb des Systems wirksam wird.[10]

Brasilien im UN-System

Brasilien gehört zu den Gründungsmitgliedern der UN. Das Land beteiligte sich bereits im Jahr 1956

an der ersten bewaffneten UN-Friedensmission am Suezkanal (UNEF I) und unterstützte seither 33 UN-Operationen mit mehr als 17 000 Personen.[11] Dieses Engagement steht in einem gewissen Widerspruch zum Abstimmungsverhalten Brasiliens in UN-Gremien: In der Regel enthält es sich in Menschenrechtsfragen und lehnt die Verurteilung autoritärer Regime, die Verhängung von Sanktionen sowie die Durchführung von Militärinterventionen ab. Menschenrechtsorganisationen haben wiederholt kritisiert, Brasilien behindere die Arbeit des Menschenrechtsrats, indem es Autokratien unterstütze.[12] In Sicherheitsfragen lehnte sich Brasilien zumeist gegen normativen wie materiellen Druck und Gewaltanwendung durch den ›Norden‹ auf.

Der Anspruch auf einen ständigen Sitz

Der Anspruch Brasiliens auf ständige Mitgliedschaft im UN-Sicherheitsrat wurde seit der Präsidentschaft Lulas mit außerordentlichem Nachdruck erhoben. Dies entspricht dem Streben nach mehr Autonomie mittels einer Strategie außenpolitischer Partizipation, unter anderem in internationalen Institutionen. Die brasilianische Regierung investierte umfangreiche Ressourcen in verschiedenen Bereichen, um sich Wohlwollen sowohl in der Entwicklungs- als auch Industriewelt zu sichern. Konzeptionell setzte sich Brasilien ab 2004 zusammen mit Deutschland, Japan und Indien (G-4) für eine Reform des Sicherheitsrats ein, in deren Rahmen diesen vier Staaten sowie zwei afrikanischen Staaten ein ständiger Sitz zukäme. In Afrika eröffnete Brasilien zahlreiche diplomatische Vertretungen und führte Entwicklungsprojekte durch. Brasilien ist gegenwärtig mit 2195 Militärkräften an zehn UN-Missionen beteiligt.[13] Dies entspricht knapp 31 Prozent des gesamten Beitrags aus Lateinamerika.

Mangelnde Unterstützung

Dennoch mangelt es Brasilien an der nötigen Unterstützung für seine Ambitionen. In Lateinamerika gibt es keine abgestimmte Position beziehungsweise keinen gemeinsamen Vorschlag hinsichtlich einer UN-Reform: Länder wie Argentinien und Mexiko fürchten, ein ständiger Sitz Brasiliens würde das Machtgleichgewicht in der Region zerstören.[14] Sie schlossen sich der Gruppe ›Vereint für den Konsens‹ an. Diese stellte sich mit einem eigenen Vorschlag aus dem Jahr 2005 gegen die G-4-Initiative. Costa Rica brachte seinerseits ein Jahr später als Mitglied der Gruppe fünf kleiner Staaten (›Small 5‹) einen Vorschlag zu den Arbeitsmethoden des Sicherheitsrats ein.

Abgesehen von Indien findet Brasilien auch innerhalb von BRICS oder IBSA keinen Rückhalt. Die ständigen Mitglieder Russland und China haben kein Interesse daran, durch eine Erweiterung des Gremiums ihren privilegierten Status zu schwächen. Große Enttäuschung bereitete Brasilien der Umstand, dass Barack Obama in dieser Frage Indien den Vorzug gab: Bei einem Brasilien-Besuch im März 2011 sagte der amerikanische Präsident lediglich, er »schätze« den Anspruch des südamerikanischen Landes auf einen ständigen Sitz im UN-Sicherheitsrat.[15] Im November 2010 hatte er aber die entsprechenden Ambitionen Indiens »ausdrücklich unterstützt«.[16] Vor diesem Hintergrund fragte man sich in brasilianischen Regierungskreisen, ob man eine Atommacht sein müsse, um ernst genommen zu werden.

Brasilien lehnt in der Regel die Verhängung von Sanktionen und die Durchführung von Militärinterventionen ab.

Brasiliens Argumentation

An der gegenwärtigen Struktur des UN-Sicherheitsrats kritisiert Brasilien, dass die geringe Zahl an ständigen Mitgliedern eine überholte geopolitische Welt-

5 Claudia Zilla/Christoph Harig, Brasilien als ›Emerging Donor‹. Politische Distanz und operative Nähe zu den traditionellen Gebern, SWP-Studie S7, Berlin, März 2012.

6 Interview mit Nelson Jobim: Una buena defensa es tener la capacidad de decir que no , El País, 28.10.2009.

7 Wolf Grabendorff, Brasiliens Aufstieg: Möglichkeiten und Grenzen regionaler und globaler Politik, Aus Politik und Zeitgeschichte, 12/2010, S. 16–22, hier S. 18.

8 Cono Sur ist der Teil des Subkontinents, der unterhalb des südlichen Wendekreises liegt.

9 Der Begriff Revisionismus wird hier im analytisch-deskriptiven Sinn verwendet und bezeichnet das Bemühen, überlieferte theoretische Auffassungen oder historisch-politische Verhältnisse in Frage zu stellen.

10 Andrew Hurrell, Brazil: What Kind of Rising State in What Kind of Institutional Order?, in: Alan S. Alexandroff/Andrew F. Cooper (Eds.), Rising States, Rising Institutions. Challenges for Global Governance, Baltimore 2010, S. 128–150, hier S. 137.

11 Ministério das Relações Exteriores, Nações Unidas, www.itamaraty.gov.br/temas/temas-multilaterais/paz-e-seguranca-internacionais/nacoes-unidas

12 »Brazil's support for abusive governments is undermining the Human Rights Council's performance«, schreibt zum Beispiel Julie de Rivero in: Brazil: Support Victims, Not Abusers. Lula Should Show Solidarity for Human Rights at UN Council, Human Rights Watch, 15.6.2009, www.hrw.org/en/news/2009/06/15/brazil-support-victims-not-abusers?print

13 Vgl. Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina y Caribe, Brasil, Red de Seguridad y Defensa de América Latina (Resdal), Edición 2012.

14 Für eine Argumentation gegen einen ständigen Sitz Brasiliens siehe den Artikel des ehemaligen mexikanischen Außenministers Jorge G. Castañeda, The Trouble with the BRICs. Why It's Too Soon to Give Brazil and India Permanent Seats on the U.N. Security Council, Foreign Policy (FP), 14.3.2011, www.foreignpolicy.com/articles/2011/03/14/the_trouble_with_the_brics

15 Obama diz ter ›apreço‹ por vaga do Brasil no Conselho de Segurança, in: Folha de S. Paulo, 19.3.2011.

16 Obama für ständigen Sitz Indiens im UN-Sicherheitsrat, in: FAZ.NET, 8.11.2010, www.faz.net/themenarchiv/politik/vereinte-nationen/rede-in-delhi-obama-fuer-staendigen-sitz-indiens-im-un-sicherheitsrat-1572471.html

Brasilianische MINUSTAH-Soldaten bewachen den Eingang eines haitianischen Wahllokals in Port au Prince im März 2011. UN-Foto: Logan Abassi

karte widerspiegele. Es gelte, diese Institution demokratischer und repräsentativer zu machen. Die Überschrift eines Artikels des ehemaligen Außenministers Celso Amorim brachte das brasilianische Plädoyer im März 2011 auf den Punkt: »Let us in«.[17] Laut Amorim sei es nicht entscheidend, ob das Land einen ständigen Sitz »verdient«. Es gehe vielmehr um die Legitimität und Durchsetzungsfähigkeit des Sicherheitsrats, die von der Einbeziehung aufstrebender Mächte abhänge. Die Zusammensetzung des Gremiums entspreche nicht mehr der »Wirklichkeit globaler Machtverhältnisse« – bedenke man, dass die brasilianische Volkswirtschaft so groß wie die französische sei und im Gegensatz zu dieser noch stark wachse. Hier schimmert eine Überlegung durch, der zufolge internationale Hierarchien durch ›Hard power‹ begründet werden.

Brasilien würde im Sicherheitsrat nicht Lateinamerika, sondern nur sich selbst vertreten.

Daneben machte Amorim aber auch geltend, dass aufstrebende Mächte wie Brasilien neue Perspektiven und ›Soft power‹-Leistungen in den Sicherheitsrat einbringen würden. Sie wären eine Brücke zur Entwicklungswelt und könnten deren Akzeptanz von Beschlüssen des ›Nordens‹ beziehungsweise ›Westens‹ fördern. Brasilien verfüge vor allem in der eigenen Region über Einfluss – sei es, weil den Entscheidungen des Landes gefolgt werde, sei es, weil es als Vorbild diene.[18] Nicht behauptet wird indes, dass Brasilien eine Repräsentationsaufgabe erfülle. Brasilien vertrete weder den ›globalen Süden‹ noch Lateinamerika – es vertrete sich selbst, wie von Mitgliedern der Regierung Lula immer wieder zu hören war.

Der Sicherheitsrat muss nicht unbedingt an Akzeptanz gewinnen, wenn er durch eine Erweiterung weniger exklusiv wird.

Diese Argumentation wird aus zwei Perspektiven nachvollziehbar. Zum einen besteht Brasilien auf seinem Anspruch, die eigenen Interessen in einer Weise zu vertreten, wie dies beispielsweise auch die USA oder Großbritannien tun. Es geht also darum, von den größeren Mächten und Industrienationen als gleichberechtigter Mitspieler – in eigener Sache, aus eigenem Recht – anerkannt zu werden. Zum anderen gilt: Solange wichtige Länder der Region wie Argentinien und Mexiko die brasilianische Forderung nach einem ständigen Sitz nicht unterstützen, kann die aufstrebende Macht schlecht behaupten, den Subkontinent zu repräsentieren.

Hierbei wird eines deutlich: Eine nichtuniverselle Institution muss bei außenstehenden Ländern nicht unbedingt an Akzeptanz gewinnen, wenn sie durch Erweiterung der Mitgliedschaft weniger exklusiv wird. Denn jene Staaten, die von der Institution weiter ausgeschlossen bleiben, fühlen sich nun noch stärker diskriminiert. Dieser Umstand entkräftet das Argument Brasiliens, dass der UN-Sicherheitsrat mit einem neuen ständigen Sitz des Landes höhere Wertschätzung bei den Ländern des Südens gewinnen würde.[19]

Brasilien im Sicherheitsrat 2010/2011

Auch wenn viele lateinamerikanische Staaten den dauerhaften Einzug Brasiliens in einen reformierten Sicherheitsrat nicht befürworten, unterstützte die Regionalgruppe der lateinamerikanischen und karibischen Staaten (GRULAC) Brasilien geschlossen bei der letzten Wahl zum nichtständigen Mitglied. Diesem Votum schloss sich die Gemeinschaft portugiesischsprachiger Länder (CPLP) an. So erhielt Brasilien im Jahr 2009 eine überwältigende Mehrheit von 184 von 190 Stimmen in der Generalversammlung.[20] Im Februar 2011 hatte Brasilien den Vorsitz des Sicherheitsrats inne.

Mit den Präsidentschaften von Lula und Rousseff verbanden einige die Hoffnung, Brasilien würde sein traditionelles Verhalten im UN-System modifizieren: Lulas ›Krisenmanagement‹ und explizite Plädoyers für bestimmte Präsidentschaftskandidaten in Südamerika deuteten auf eine gewisse Abschwächung der außenpolitischen Maxime der Nichteinmischung hin. Dies hätte die Bereitschaft erhöhen können, gegen autoritäre Regierungen und für den Schutz der Demokratie und Menschenrechte stärker intervenierend einzutreten. Zwei Amtszeiten später wagten einige Experten die Prognose, Rousseff würde nun die Frage der Menschenrechte in den Mittelpunkt ihrer Außenpolitik stellen. Dies wurde von ihrer Biografie (Folteropfer der Militärdiktatur), ihren Ankündigungen im Wahlkampf sowie dem veränderten Diskurs ihres außenpolitischen Beraters Marco Aurelio García abgeleitet. Dieser hatte im April 2011 in aller Deutlichkeit gesagt: Brasilien habe »keine Sympathie für Autokraten« und »keine Affinität für Iran«.[21]

Jedoch erst im Zeitraum Juli 2010 bis Juni 2011 stimmte Brasilien im UN-Menschenrechtsrat systematisch für Resolutionen, welche die Situation in Sudan, Nordkorea, Belarus und Syrien kritisch bewerteten.[22] Auch im Fall Irans befürwortete Brasilien

im März 2011 eine Resolution, nach der erstmals seit dem Jahr 2002 wieder ein Sonderberichterstatter für Iran eingesetzt werden sollte.[23] Zudem unterstützte Brasilien im Frühjahr 2011 die Entscheidung der UN-Generalversammlung, Libyen vom Menschenrechtsrat zu suspendieren. Von einem strukturellen Wandel brasilianischer Politik in den Vereinten Nationen und einem klaren internationalen Engagement für Demokratie und Menschenrechte kann dennoch keine Rede sein.

Lateinamerika

Brasilien leitet seit dem Jahr 2004 die Stabilisierungsmission der Vereinten Nationen in Haiti (MINUSTAH). An der Operation sind zurzeit über 1900 brasilianische Kräfte beteiligt; somit leistet das Land den größten militärischen Beitrag.[24] Darüber hinaus engagiert es sich im Wiederaufbau der karibischen Insel bilateral wie multilateral über umfangreiche Projekte der technischen und humanitären Hilfe. So spendete die brasilianische Regierung zwei Millionen US-Dollar an die Panamerikanische Gesundheitsorganisation für das Haiti-Programm, und brasilianische Ärzte behandeln Cholera-Patienten und schulten lokales Personal.

Afrika

Im Einklang mit den (aufstrebenden) Mächten beider Allianzen (und Deutschland) enthielt sich Brasilien bei der Abstimmung im Sicherheitsrat über Resolution 1973 im März 2011. Diese autorisierte die Einrichtung einer Flugverbotszone über Libyen und damit den Einsatz von militärischer Gewalt. Als Grundlage für die Entscheidung diente das Konzept der Schutzverantwortung (Responsibility to Protect – R2P). Die Zurückhaltung Brasiliens in dieser Frage schlug in den folgenden Monaten in klare Ablehnung um, als deutlich wurde, dass die NATO-Staaten die Resolution im Sinne der ›dritten Säule‹ des R2P-Konzepts zum Schutz von Zivilisten interpretierten und darüber hinaus einen Regimewechsel herbeiführen wollten. Die Kritik Brasiliens mündete in einen konstruktiven Beitrag: In ihrer Rede vom September 2011 vor der Generalversammlung wies die brasilianische Präsidentin darauf hin, dass viel über die Schutzverantwortung gesagt, aber wenig von der Verantwortung beim Schützen gehört werde. Zwei Monate später stellte die brasilianische UN-Botschafterin Maria Luiza Ribeiro Viotti das Dokument mit dem Titel »Responsibility While Protecting: Elements for the Develoment and Promotion of a Concept« (RWP) vor.[25] Damit beteiligte sich Brasilien an der globalen Normentwicklung, indem es bereits diskutierte einschränkende Kriterien für die Interpretation und Umsetzung des R2P betonte und weitere definierte.[26]

Im Rahmen der Intensivierung seiner Afrika-Politik unter der Lula-Regierung geriet Guinea-Bissau in den außenpolitischen Fokus Brasiliens. Es übernahm im Dezember 2007 die Koordinierung der Guinea-Bissau-Konfiguration der UN-Kommission für Friedenskonsolidierung. Brasilien gehörte zu der Staatengruppe, die den Vorschlag für die Resolution zur Verlängerung des Integrierten Büros der UN für die Friedenskonsolidierung in Guinea-Bissau (UNIOGBIS) bis Februar 2013 einbrachte.[27]

Mit dem Papier ›Responsibility While Protecting‹ beteiligte sich Brasilien an der globalen Normentwicklung.

Naher und Mittlerer Osten

Im Streit um das iranische Nuklearprogramm wandte sich Brasilien im Mai 2010 im Sicherheitsrat gegen Sanktionen. In der Folge versuchte Lula sogar, zusammen mit der Türkei zwischen Iran und den USA und anderen westlichen Atommächten zu vermitteln. Ergebnis war das Abkommen zwischen Iran, Brasilien und der Türkei vom Mai 2010. Jenseits der Tatsache, dass Brasilien den Nichtverbreitungsvertrag ratifiziert hat[28] und Zweifel an den friedlichen Absichten Irans bestehen, war für die brasilianische Regierung für diesen Schritt zweierlei entscheidend. Erstens ging es um das Recht Irans auf die zivile Nutzung von Kernenergie – ein Anspruch, den Brasilien auch für sich selbst erhebt. Die Nichtverbreitungspolitik des Nordens hält die brasilianische Regierung für diskriminierend. Sie wirft den westlichen Industrienationen vor, sich nicht um Abrüstung zu

Die Nichtverbreitungspolitik des Nordens hält die brasilianische Regierung für diskriminierend.

17 Celso Amorim, Let Us In. Why Barack Obama Must Support Brazil's Drive for a Permanent Seat on the UN Security Council, FP, 14.3.2011, www.foreignpolicy.com/articles/2011/03/14/let_us_in

18 Ebd.

19 Claudia Zilla, Brasilianische Außenpolitik. Nationale Tradition, Lulas Erbe und Dilmas Optionen, SWP-Studie S 29, Berlin, November 2011, S. 24.

20 In Single Secret Ballot, General Assembly Elects 18 Member States to Serve Three-Year Terms on Human Rights Council. UN Press Release, GA/11310, 12.11.2012, www.un.org/News/Press/docs//2012/ga11310.doc.htm

21 Interview mit Marco Aurelio García, Claro que há mudanças na política externa, O Estado de S. Paulo, 3.4.2011, www.estadao.com.br/estadaodehoje/20110403/not_imp700996,0.php

22 Human Rights Watch, World Report 2012, Country Summary: Brazil, Januar 2012, www.hrw.org/sites/default/files/related_material/brazil_2012.pdf

23 Iran hatte 2002 die Verlängerung des Mandats verweigert und seit 2005 keinen sonstigen UN-Berichterstatter mehr ins Land gelassen.

24 Atlas Comparativo de la Defensa, a.a.O. (Anm. 13).

25 UN Doc. A/66/551–S/2011/701 v. 11.11.2011.

26 Näheres dazu: Thorsten Benner, Brasilien als Normunternehmer: die ›Responsibility While Protecting‹, Vereinte Nationen, 6/2012, S. 251–256.

27 Carlos Enrique Ruiz Ferreira, Brazil as a Non-Permanent Member of the UN Security Council During the 2010–2011 Term, Friedrich-Ebert-Stiftung, November 2012.

28 Brasilien hat jedoch das Zusatzprotokoll noch nicht unterzeichnet. Begründet wird dies mit der Befürchtung, das Recht auf Industriegeheimnisse könnte dadurch verletzt werden.

bemühen, faktische Atommächte wie Indien oder Israel stillschweigend zu akzeptieren und auf dem Nichtverbreitungsvertrag rein selektiv zu beharren, wenn es um bestimmte Staaten des ›globalen Südens‹ geht. Zweitens wollte Brasilien bei der Suche nach einem Ausweg aus dem Atomstreit mit von der Partie sein.[29]

In der letzten Dekade gewannen die Rollenkonzepte als Riesenstaat und Anti-Status-Quo-Akteur an Wirkungskraft.

Als inakzeptabel weist Brasilien jedoch nach wie vor die Leugnung des Holocausts durch die iranische Führung zurück. Mit Bezug auf den Konflikt zwischen Israel und Palästina bemühte sich Brasilien um eine differenzierte, ausgewogene Position, die aber nicht ganz frei von Widersprüchen und Kritik war. Die Lula-Regierung unterstützte das Recht der Palästinenser auf einen souveränen Staat und forderte die Einstellung des israelischen Siedlungsbaus in den besetzten Gebieten. Brasilien schloss aber zugleich im Jahr 2010 im Rahmen des Mercosur ein Freihandelsabkommen mit Israel – erstmals mit einem Drittland überhaupt – ab. Dieses klammert in den besetzten Gebieten hergestellte Waren nicht aus und wurde aus diesem Grund vom Präsidenten der Palästinensischen Autonomiebehörde Mahmud Abbas missbilligt.[30] Im Jahr 2011 folgte jedoch die Unterzeichnung eines Freihandelsabkommens zwischen Mercosur und Palästina, nachdem Brasilien und die weiteren Mercosur-Staaten im Dezember 2010 den palästinensischen Staat in den Grenzen von 1967 anerkannten. Diese Entscheidung unterstützten die IBSA- und BRICS-Staaten einstimmig.

Brasiliens Zukunft im UN-Sicherheitsrat hängt stark von der Wahrnehmung seiner Rolle als Regionalmacht ab.

Im Kontext seines verstärkten Engagements im nahen und mittleren Osten sowie in UN-Friedensoperationen übernahm Brasilien im Februar 2011 die Leitung des Marineeinsatzverbands der Interimstruppe in Libanon (UNIFIL).

Bilanz

In dem Maße, in dem sich Brasilien in der letzten Dekade als aufstrebende Macht etablierte, gewannen die Rollenkonzepte als Riesenstaat und Anti-Status-Quo-Akteur an Wirkungskraft. So verfolgte Brasilien zielstrebig und unter Einsatz erheblicher Ressourcen eine UN-Reform. Das Selbstverständnis als Entwicklungsland, das sich ›mit der ganzen Welt gut versteht‹ und im Zweifelsfall mit dem ›globalen Süden‹ solidarisiert, hat das Verhalten Brasiliens in den UN-Organen geprägt: Zum einen fiel dem Land traditionell schwer, eine eigene Sicherheitsagenda zu entwickeln beziehungsweise sich in globale Sicherheitsdebatten einzubringen. Im Zusammenhang mit seinem dauerhaften Einzug in den Sicherheitsrat stellte Brasilien vielmehr in Aussicht, die thematischen Schwerpunkte um die entwicklungspolitische Dimension zu erweitern. Zum anderen zeigte der südamerikanische Staat große Zurückhaltung bei Maßnahmen, die von ihm als Einmischung in fremde Angelegenheiten angesehen wurden.

Die Bemühungen um ein Uran-Abkommen mit Iran beruhen auf einer Deutung der Konflikte um Abrüstung beziehungsweise Normdurchsetzung gemäß einer Nord-Süd-Logik. Auch im Einklang mit dem von ihm hochgehaltenen Prinzip der Nichteinmischung versuchte Brasilien, der Etablierung einer Auslegung und Praxis der R2P entgegenzuwirken, die den Regimewechsel durch Militärinterventionen fördern. Mit dem Papier RWP setzte sich Brasilien jedoch zum ersten Mal aktiv und konzeptionell mit einem genuin sicherheitspolitischen Thema auseinander. Auch die Vermittlungsversuche im Falle Iran waren Ausdruck der gestiegenen Bereitschaft, sich in Sicherheitskonflikte einzumischen. Überdies engagiert sich das Land zunehmend mit Führungsfunktionen in UN-Operationen – ein Trend, dem institutionell bereits Folge geleistet wurde: Im Juli 2010 errichtete das brasilianische Verteidigungsministerium das Zentrum für brasilianische Friedensmissionen (CCOPAB). Hier zeigt sich insgesamt eine Öffnung zu sicherheitspolitischen Problemlagen und einer stärkeren Übernahme von Verantwortung, die für einen brasilianischen ständigen Sitz im UN-Sicherheitsrat sprechen.

Die Positionierungen und Maßnahmen Brasiliens in den Jahren 2010/2011 können nicht als Ergebnis einer Koordinierung innerhalb BRICS oder IBSA interpretiert werden. Die Divergenzen bei wesentlichen internationalen Streitfragen sind zu ausgeprägt, als dass aus dieser Gruppe eine substanzielle und durchsetzungsfähige konzertierte Aktion erwachsen könnte. Ein Beispiel ist die Haltung zum Römischen Statut des Internationalen Strafgerichtshofs: Während Brasilien und Südafrika es ratifiziert haben und Russland es zumindest unterzeichnet hat, verweigern Indien und China die Unterzeichnung. Die Partner dieser Allianzen stellen also weniger ›Gleichgesinnte‹ als ›Gleichgewichtige‹ dar. So geht ein einheitliches Abstimmungsverhalten nicht selten auf sehr unterschiedliche Motivationen und Interessen zurück. Ebenso schwach ausgeprägt ist die Entwicklung gemeinsamer Positionen innerhalb der G-4. Indes hängt die Zukunft Brasiliens im UN-Sicherheitsrat stark von der Wahrnehmung seiner Rolle als Regionalmacht ab. Auch wenn der Selbstvertretungsanspruch berechtigt ist, muss sich Brasilien um die Bündelung und Artikulation lateinamerikanischer Interessen bemühen. Denn die Länder der Region werden den Aufstieg Brasiliens in den Kreis der privilegierten Nationen nur dann unterstützen, wenn sie den Eindruck haben, selbst davon zu profitieren.

29 Text der gemeinsamen Erklärung von Iran, Türkei und Brasilien, 17.5.2010, www.cfr.org/brazil/joint-declaration-iran-turkey-brazil-nuclear-fuel-may-2010/p22140

30 Günther Maihold, Too Big a World? Lula, Brazil and the Middle East, Madrid, Real Instituto Elcano, 17.5.2010 (ARI, 62/2010), S. 5.