

# APuZ

Aus Politik und Zeitgeschichte

12/2010 · 22. März 2010



## Brasilien und Argentinien

*Peter Birle*

Zwischen Rivalität und Partnerschaft

*Claudia Zilla*

Politische Kultur in Argentinien und Brasilien

*Wolf Grabendorff*

Möglichkeiten und Grenzen regionaler und globaler Politik

*Imme Scholz*

Wachstum und ökologische Grenzen in Brasilien

*Kristina Hille*

Die empresas recuperadas in Argentinien

*Klaus Hart*

Vom Umgang mit der Diktaturvergangenheit

## Editorial

Brasilien hat in den vergangenen Jahren nicht nur einen beispiellosen wirtschaftlichen Aufschwung erlebt, sondern auch weltpolitisch erheblich an Gewicht gewonnen. Neben Russland, Indien und China zählt das mit Abstand größte Land Südamerikas zu den sogenannten BRIC-Staaten, jenen aufstrebenden „Schwellenländern“, denen zugetraut wird, die traditionellen Industrieländer hinsichtlich ihrer Wirtschaftsleistung mittelfristig zu überflügeln. Auch die globale Wirtschaftskrise seit 2008 hat es bisher vergleichsweise gut überstanden; international gilt Brasilien inzwischen als *die* Führungsmacht in Südamerika.

Ganz anders sind die Perspektiven in Argentinien, das im Mai dieses Jahres seine 200-jährige Unabhängigkeit, das *Bicentenario*, feiert: Das 20. Jahrhundert wird dort als „Zeitraum eines langsamen Abstiegs“ wahrgenommen (Michael Riekenberg). Dem verheerenden Zusammenbruch des Finanzsystems, der „Argentinienkrise“ 2001/2002, folgte zwar eine Erholung, doch wirtschaftlich und politisch hat das Land zuletzt an Bedeutung verloren. Einzig im Bereich der Aufarbeitung der Diktaturvergangenheit scheint es seinem großen Nachbarn im Norden voraus zu sein: Während in Brasilien noch immer ein Amnestiegesetz gilt, kommt es in Argentinien immer wieder zu spektakulären Prozessen gegen ehemalige Funktionsträger aus der Zeit der Militärdiktatur.

Mit dem Aufstieg Brasiliens in die „erste Klasse“, wie Präsident Luiz Inácio Lula da Silva es ausdrückte, ist jedoch eine Frage verbunden, die den Rest der Welt in ganz anderer Weise betrifft: Wie lässt sich das wirtschaftliche Wachstum mit dem Schutz des Weltklimas vereinbaren? Wie viele alte Industriestaaten auch, sind die neuen Mächte kaum dazu bereit, ihre wirtschaftliche Entwicklung zu Gunsten des globalen Klimaschutzes zu bremsen. Ihre Verhandlungsposition dürfte sich in den kommenden Jahren indes eher noch verbessern.

*Johannes Piepenbrink*

Peter Birle

# Argentinien und Brasilien zwischen Rivalität und Partnerschaft

Das bilaterale Verhältnis zwischen Argentinien und Brasilien, den beiden größten Ländern Südamerikas, war lange Zeit durch

**Peter Birle**

Dr. phil., geb. 1961; Politikwissenschaftler, Leiter der Forschungsabteilung des Ibero-Amerikanischen Instituts in Berlin, Potsdamer Straße 37, 10785 Berlin.  
birle@iai.spk-berlin.de

des 20. Jahrhunderts gelang es nie, die bilateralen Beziehungen dauerhaft auf eine partnerschaftliche Grundlage zu stellen. Erst seit Ende der 1970er Jahre wurde die Rivalität schrittweise überwunden, beide Länder schlossen zahlreiche bi- und multilaterale Kooperationsabkommen ab und erklärten sich 1997 wechselseitig zu strategischen Partnern.

Nachfolgend werde ich die Entwicklung der bilateralen Beziehungen in fünf Phasen nachzeichnen. Die Zeit nach Erlangung der Unabhängigkeit bis zum Ende des brasilianischen Kaiserreichs 1889 war geprägt durch vielfältige Konflikte bei einer geringen Dichte der Beziehungen. Die zweite Phase umfasste die Blütezeit der Agrarexportmodelle bis 1930 und zeichnete sich durch Rivalität um die Vorherrschaft in Südamerika aus. Die dritte Phase bis Ende der 1970er Jahre war durch einen Wandel der Entwicklungsstrategie in beiden Ländern, wachsende ökonomische Interdependenz und wiederholte Ansätze zu einer stärkeren bilateralen Zusammenarbeit charakterisiert, die jedoch immer wieder an innenpolitischen Umbrüchen und geopolitischen Rivalitäten scheiterten. Die vierte Phase begann mit der Abkehr von bilateralen Bedrohungsvorstellungen Ende der 1970er Jahre

und endete gegen Ende der 1990er Jahre. Die Zusammenarbeit auf allen Ebenen verdichtete sich in dieser Zeit, begünstigt nicht zuletzt durch die Rückkehr zur Demokratie. Die fünfte Phase setzte Ende der 1990er Jahre ein. Während Brasilien ein erfolgreiches wirtschaftliches Wachstumsmodell zunehmend mit einer regionalen Führungsrolle in Südamerika und mit aktivem Engagement auf globaler Ebene verbindet, durchlebt Argentinien 2001 eine der schwersten Krisen seiner neueren Geschichte und nimmt gegenüber dem großen Nachbarn Brasilien eine immer defensivere Haltung ein. Die Asymmetrien zwischen beiden Ländern wachsen und drohen auch die oft beschworene „strategische Allianz“ zu einem bloßen Lippenbekenntnis werden zu lassen.<sup>1</sup>

## „Republikchen“ versus „Sklavhalterstaat“

Die internationale Position Brasiliens war während des 19. Jahrhunderts durch die Ausrichtung nach Europa, insbesondere nach Portugal und Großbritannien, geprägt, während kaum Verbindungen mit den südamerikanischen Nachbarn bestanden. Die Unterschiede zu den hispano-amerikanischen Ländern waren beachtlich, und zwar nicht nur deshalb, weil in Brasilien als einzigem lateinamerikanischen Land portugiesisch gesprochen wird. Während Brasilien seine Unabhängigkeit von Portugal 1822 ohne große Unruhen erlangte und sich in ein weitgehend stabiles Kaiserreich verwandelte, zerfiel das spanische Kolonialreich in zahlreiche Republiken, die nach den Unabhängigkeitskriegen oft lange Zeit mit inneren Konflikten zu tun hatten. Auch das heutige Argentinien war nach der Unabhängigkeitserklärung im Jahr 1810 über viele Jahrzehnte von internen Konflikten und Bürgerkriegen geplagt. Erst in den 1860er Jahren gelang eine Konsolidierung des Zentralstaates. Die politischen Eli-

<sup>1</sup> Gute Einführungen in die Geschichte der bilateralen Beziehungen zwischen Argentinien und Brasilien sowie in die wechselseitigen Wahrnehmungen bieten zwei neuere Bücher, die jeweils in Zusammenarbeit zwischen Wissenschaftlern aus beiden Ländern entstanden sind: Alejandro Grimson (Hrsg.), *Pasiones Nacionales. Política y cultura en Brasil y Argentina*, Buenos Aires 2007; Fernando Devoto/Boris Fausto, *Argentina-Brasil 1850–2000. Un ensayo de historia comparada*, Buenos Aires 2008.

ten des Kaiserreichs Brasilien betrachteten die Unruhen im übrigen Südamerika als Ausdruck von Anarchie und Unordnung, wie sie typisch seien für die republikanische Staatsform. Entsprechend überlegen fühlten sie sich gegenüber den hispano-amerikanischen „Republikchen“, mit denen sie möglichst wenig zu tun haben wollten. Aber die Antipathie war durchaus wechselseitig: Die Eliten der hispano-amerikanischen Länder kritisierten das brasilianische Kaiserreich wegen seiner „rückständigen“ Institutionen und insbesondere, weil dort bis 1888 Sklaverei betrieben wurde.<sup>¶</sup>

Zwischen Argentinien und Brasilien setzten sich nach Erlangung ihrer Unabhängigkeit Kontroversen fort, die bereits während der Kolonialzeit zwischen Spanien und Portugal bestanden hatten. Dabei ging es vor allem um die Kontrolle der *banda oriental* („östlicher Streifen“), dem Territorium des heutigen Uruguay, das den Zugang zum La Plata-Becken ermöglichte und damit für Handel und Schifffahrt von großer Bedeutung war. In den 1820er Jahren eskalierte dieser Konflikt in einer militärischen Auseinandersetzung. Erst 1828 gelang unter Vermittlung Großbritanniens die Beilegung des Streits. Mit der „Republik östlich des Uruguay“ entstand ein eigenständiger Staat. Argentinien und Brasilien garantierten die Unabhängigkeit Uruguays und sicherten sich wechselseitig freie Schifffahrtsrechte auf dem Río de la Plata und seinen Nebenflüssen zu. Damit endete der einzige Krieg in der Geschichte der bilateralen Beziehungen, die Konflikte rissen jedoch auch in der Folgezeit nicht ab. Erst nach dem Ende des Kaiserreichs und der Etablierung eines republikanischen Staatswesens in Brasilien kam es ab 1889 vorübergehend zu einer Annäherung an den südlichen Nachbarn.

## Rivalitäten zwischen aufstrebenden Exportnationen

Im letzten Drittel des 19. Jahrhunderts stieg Argentinien innerhalb weniger Jahrzehnte zu einem der größten Agrarexporture weltweit

¶ Vgl. Maria Helena Capelato, O „gigante brasileiro“ na América Latina: ser ou não ser latino-americano, in: Carlos Guilherme Mota (Hrsg.), Viagem incompleta. A experiência brasileira (1500–2000), A grande transação, São Paulo 2000, S. 285–316.

auf und konnte damit den Entwicklungsvorsprung Brasiliens mehr als kompensieren. Ohne die massive Einwanderung aus Europa und ausländisches Kapital wäre der argentinische Staat nicht in der Lage gewesen, diese Entwicklungen in Gang zu setzen. Der Löwenanteil der ausländischen Investitionen entfiel auf Großbritannien, das außerdem zum wichtigsten Abnehmer argentinischer Agrarprodukte und Lieferanten von Konsumgütern avancierte. Während das atemberaubende Wachstum Argentiniens bei einem Teil seiner Eliten ein Gefühl der Überlegenheit gegenüber dem Rest der Region aufkommen ließ, blieben die Wirtschafts- und Handelsbeziehungen mit den Nachbarländern schwach ausgeprägt. Brasilien betrachtete man in wirtschaftlicher Hinsicht mit Gleichgültigkeit, in kultureller Hinsicht als ein unterlegenes Land und in politischer Hinsicht als einen Rivalen beim Streben nach regionaler Vorherrschaft.<sup>¶</sup> Einig waren sich beide Länder interessanterweise in der Haltung, möglichst wenig mit dem übrigen Lateinamerika zu tun haben zu wollen, dem man sich wirtschaftlich, kulturell und politisch weit überlegen fühlte.

Brasilien folgte während der „Alten Republik“ (1889–1930) wie Argentinien im Wesentlichen einem Agrarexportmodell, seine wirtschaftliche Entwicklung verlief im Vergleich mit der des südlichen Nachbarn allerdings weniger dynamisch. Hauptabsatzmarkt des Kaffeeexporteurs Brasilien waren die USA. Vor diesem Hintergrund ist auch die unter Außenminister Baron von Rio Branco zu Beginn des 20. Jahrhunderts vorgenommene Weichenstellung der brasilianischen Außenpolitik zu verstehen. Rio Branco etablierte ein mit wenigen Unterbrechungen bis in die 1970er Jahre gültiges außenpolitisches Paradigma, dessen zentrales Element eine „ungeschriebene Allianz“ mit den USA war.<sup>¶</sup> Das Bündnis mit den USA richtete sich zwar offiziell nicht gegen einen spezifischen Gegner, sondern sollte die Verhandlungsmacht Brasiliens erhöhen, es war jedoch nicht zuletzt als

¶ Vgl. Roberto Russell/Juan Gabriel Tokatlian, O lugar do Brasil na política externa da Argentina: A visão do outro, in: Novos Estudos CEBRAP, 65 (2003), S. 71–90.

¶ Vgl. Bradford Burns, The Unwritten Alliance. Rio-Branco and Brazilian-American Relations, New York–London 1966.

Gegengewicht zum Einfluss Großbritanniens in Lateinamerika und zur Stützung der brasilianischen Position gegenüber Argentinien gedacht.<sup>15</sup>

Die argentinisch-brasilianischen Beziehungen verschlechterten sich zu Beginn des 20. Jahrhunderts erneut, zwischen beiden Ländern setzte ein gewisser Rüstungswettlauf ein und phasenweise kam es zu ernsthaften militärischen Spannungen. Allerdings basierte das jeweilige Streben nach Suprematie in Südamerika weniger auf realen Interessen der beiden Länder in anderen Staaten der Region als auf ihren Selbst- und Fremdbildern. Dem argentinischen Selbstbild einer europäischen Nation mit weißer und mit überlegenen Merkmalen ausgestatteten Bevölkerung inmitten eines mestizischen<sup>16</sup> Südamerikas, eines privilegierten Partners der Weltmacht Großbritannien, dessen offensichtliche Bestimmung die regionale Hegemonie in Südamerika sei, stand der brasilianische Mythos eines physischen Kolosses, eines riesigen Landes mit großartiger Natur, dem notwendigerweise auch ein großartiges Schicksal bestimmt sei, gegenüber.

## Zwischen Annäherung und Distanzierung

Die grundlegende Veränderung der Weltwirtschaft nach der Wirtschaftskrise von 1929/30 entzog dem Agrarexportmodell, auf dem der argentinische Wohlstand basierte, nach und nach die Grundlage. Unter Präsident Juan Perón begann in den 1940er Jahren ein Prozess der forcierten Industrialisierung. Nicht zuletzt die politische Instabilität des Landes sorgte jedoch dafür, dass es in den kommenden Jahrzehnten nie gelang, zu einer lang anhaltenden Phase stabilen Wachstums zurückzukehren. Demgegenüber hatte Brasilien mit seiner Industrialisierungsstrategie zur Verringerung der Importe seit den 1930er Jahren mehr Erfolg. Nach dem Zweiten Weltkrieg wies das Land über lange Zeiträume außergewöhnlich hohe Wachstumsraten auf.

In den Wirtschaftsbeziehungen zwischen beiden Ländern entwickelten sich in den

1930er Jahren erstmals Ansätze einer stärkeren gegenseitigen Abhängigkeit. Auch politisch kam man sich näher. Die enge Allianz zwischen Brasilien und den USA während des Zweiten Weltkrieges und die Konflikte zwischen Argentinien und den USA hinsichtlich der Haltung gegenüber den Achsenmächten (Deutschland und seine Verbündeten) wirkten sich jedoch auch auf die Beziehungen zwischen den beiden Nachbarländern negativ aus. Nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges waren die ideologischen Gräben zwischen Argentinien und Brasilien gewaltig. Während die Regierung Perón für eine „dritte Position“ zwischen Kapitalismus und Sozialismus eintrat, regierte in Brasilien die extrem auf die Ideologie des Kalten Krieges eingeschworene Regierung von Präsident Enrico Gaspar Dutra. Die seit Ende der 1940er Jahre unternommenen Bemühungen der Regierung Perón um eine engere Zusammenarbeit innerhalb Südamerikas stießen auf wenig Gegenliebe in Brasilien. Die brasilianischen Regierungen sahen darin nicht nur ein Streben des Nachbarlandes nach regionaler Suprematie, sondern sie fürchteten auch, dadurch könnten ihre besonderen Beziehungen zu den USA gefährdet werden.

Ende der 1950er Jahre kam es erneut zu einer vorübergehenden Annäherung, da die Regierungen beider Länder auf eine stärkere Rolle des Staates im wirtschaftlichen Entwicklungsprozess setzten. Mit den Staatsstreichen in Argentinien (1962, 1966 und 1976) und der 1964 erfolgten Machtübernahme der Streitkräfte in Brasilien gewannen dann jedoch geopolitische Doktrinen und Bedrohungsszenarien in beiden Ländern die Oberhand und führten zu erneuten Spannungen im bilateralen Verhältnis. Die Auseinandersetzungen erreichten in der ersten Hälfte der 1970er Jahre einen neuen Höhepunkt. Das „brasilianische Wirtschaftswunder“ verleitete die dortige Regierung zu einem übersteigerten Nationalismus, der sich zum Ziel setzte, den Einfluss in Südamerika auszubauen. Aus Angst vor der brasilianischen Hegemonie widersetzte sich Argentinien unter anderem dem Bau eines Wasserkraftwerkes in Itaipú im Grenzgebiet zwischen Argentinien, Brasilien und Paraguay, das zur damaligen Zeit weltweit eines der ambitioniertesten Staudamm- und Kraftwerksprojekte darstellte.

<sup>15</sup> Vgl. Helio Jaguaribe, *El Brasil y la América Latina*, in: *Estudios Internacionales*, 29 (1975), S. 106–136.

<sup>16</sup> Mestizisch bezeichnet Personen, die europäische und indigene Vorfahren haben.

## Intensivierung der Zusammenarbeit, Redemokratisierung und Gründung des Mercosur

Im Laufe der 1970er Jahre wuchs die Unzufriedenheit Brasiliens mit den USA, die immer mehr als Garant einer als ungerecht empfundenen Weltwirtschaftsordnung wahrgenommen wurden. Die Menschenrechtspolitik der Regierung Jimmy Carters ab 1976 trug zu einer weiteren Verschlechterung der Beziehungen bei. Gleichzeitig reduzierten sich die Spannungen mit Argentinien und 1979 gelang es endlich, ein Abkommen über den Bau von Staudämmen und die Errichtung von Wasserkraftwerken zu vereinbaren. Angesichts des wachsenden industriellen Rückstandes gegenüber Brasilien erwies es sich für Argentinien als immer weniger zweckmäßig, an einem Konflikt mit Brasilien festzuhalten, das sich aufgrund einer kohärenteren Industriepolitik und einer besseren Nutzung seines Binnenmarktes zum wirtschaftlich mit Abstand bedeutendsten Land der Region entwickelt hatte.

Auf Argentinien entfielen 1980 nur noch 10 Prozent der lateinamerikanischen Industrieproduktion, 30 Jahre zuvor waren es noch 40 Prozent gewesen. Es schien somit angeraten, den Wettbewerb mit Brasilien zu bremsen, damit sich die Kluft zwischen beiden Ländern nicht weiter vergrößerte. Erleichtert wurde die Verständigung durch wachsende ideologische Übereinstimmung zwischen den Militärregierungen beider Länder. 1980 unterzeichneten sie mehrere Kooperationsabkommen im Energie- und Nuklearsektor. Während des Falkland/Malwinen-Konfliktes 1982 zeigte sich Brasilien solidarisch mit Argentinien und stützte dessen Ansprüche auf die Inselgruppe im Südatlantik. Auch wenn Brasilien die Entscheidung der argentinischen Militärs zu gewaltsamen Maßnahmen gegenüber Großbritannien nicht unterstützte, gelang es, das Vertrauen zwischen beiden Ländern zu festigen.

Im Zuge des Übergangs von der Diktatur zur Demokratie in Argentinien (1983) und Brasilien (1985) gelangte in beiden Ländern eine neue Generation von Politikern an die Macht, die sich eher an kooperativen Paradigmen als an geopolitischen Konfliktthesen orientierten. Überlegungen, die bilaterale Zusammenarbeit in einen Integrationsprozess

münden zu lassen, tauchten erstmals 1985 auf. Ein Jahr später unterzeichneten beide Länder ein Abkommen über die Liberalisierung des bilateralen Handels durch Zollsenkungen und Handelspräferenzen. Im Dezember 1986 folgte ein Abkommen über Demokratie, Frieden und Entwicklung. 1990 vereinbarte man die Etablierung einer Wirtschaftsgemeinschaft und lud wenig später auch Uruguay und Paraguay ein, sich an der Initiative zu beteiligen. Im März 1991 schließlich fiel mit dem Vertrag von Asunción der Startschuss für den Gemeinsamen Markt des Südens (Mercosur).

Die wirtschaftliche Zusammenarbeit zwischen Argentinien und Brasilien im Rahmen des Mercosur entwickelte sich zunächst zu einer Erfolgsgeschichte. Während der 1990er Jahre wuchs der bilaterale Handel um das Siebenfache. Argentinien wurde zum zweitwichtigsten Abnehmer brasilianischer Produkte, während Brasilien zum wichtigsten Markt für die argentinischen Exporte avancierte. Die bilaterale Zusammenarbeit vertiefte sich auch in anderen Bereichen, beispielsweise in Wissenschaft, Kultur und Bildung.

Gleichwohl erschwerten unterschiedliche außenpolitische Grundstrategien eine engere politische und wirtschaftliche Zusammenarbeit. Ausgerechnet Argentinien, das die langjährige „ungeschriebene Allianz“ zwischen Brasilien und den USA immer mit Skepsis und Misstrauen verfolgt hatte, bemühte sich während der Regierungszeit von Präsident Carlos Menem (1989–1999) jetzt seinerseits um eine Sonderbeziehung zu den USA. Diese Strategie hatte auch Auswirkungen auf die Haltung gegenüber Brasilien, denn durch die kategorische Unterordnung unter die Ziele der USA rückte Brasilien als außenpolitischer Partner automatisch in die zweite Reihe, auch wenn es als Handels- und Wirtschaftspartner von höchster Priorität blieb. Ein Teil der argentinischen Regierung betrachtete die engen Beziehungen zu den USA auch als eine Möglichkeit, den außenpolitischen Ambitionen Brasiliens Grenzen zu setzen. Demgegenüber waren die USA für Brasilien zwar immer noch ein wichtiger Partner, das Land blieb aber weitaus stärker als Argentinien auf seine Unabhängigkeit und Selbstbestimmung bedacht.

Die unterschiedlichen außenpolitischen und außenwirtschaftlichen Grundorientierungen

äußerten sich sowohl im Rahmen des Mercosur als auch bei den Verhandlungen um eine „Freihandelszone der Amerikas“. Sie führten auch zu zurückhaltenden bis skeptischen argentinischen Reaktionen auf die brasilianische Initiative zur Gründung einer Südamerikanischen Gemeinschaft der Nationen, die schließlich 2008 in die Gründung der Union Südamerikanischer Nationen (UNASUR) mündete.

## Perspektiven der bilateralen Beziehungen

Die Phase wachsender wirtschaftlicher Zusammenarbeit zwischen Argentinien und Brasilien wurde seit 1997 durch Zahlungsbilanzprobleme beider Länder in Folge der Asienkrise getrübt, bevor sie aufgrund der massiven Abwertung der brasilianischen Landeswährung Real im Januar 1999 in eine grundlegende Krise geriet. Beide Länder sahen sich in den Jahren 1999 bis 2002 mit großen wirtschaftlichen Schwierigkeiten konfrontiert, wobei die Probleme in Brasilien nie das Ausmaß der argentinischen Krise des Jahres 2001 erreichten. Nach der Abwertung des Peso und dem Ende des fixen Wechselkurses gegenüber dem US-Dollar konnte Argentinien langsam wieder zu einem makroökonomischen Gleichgewicht zurückkehren. Auch der in den Jahren zuvor stark geschrumpfte Handel innerhalb des Mercosur nahm ab 2003 wieder zu. In beiden Ländern wurden zudem mit Néstor Kirchner (2003–2007) und Luiz Inácio Lula da Silva (2003–2010) Präsidenten gewählt, die dem Mercosur grundsätzlich positiv und der Liberalisierungspolitik der 1990er Jahre eher skeptisch gegenüberstanden. Trotzdem kam es weder zu dem wiederholt beschworenen Neustart des Mercosur noch zu einer weiteren Vertiefung der bilateralen Beziehungen. Vielmehr nahmen die Konflikte in den vergangenen Jahren zu und die Asymmetrien zwischen beiden Ländern vertieften sich weiter.

Die Bevölkerung Brasiliens ist mit ca. 196 Millionen Einwohnern heute fast fünfmal so groß wie die Argentinien (ca. 41 Millionen Einwohner), während die Relation noch Mitte des 20. Jahrhunderts in etwa eins zu drei betrug (17 Millionen Argentinier, 52 Millionen Brasilianer). Das Bruttoinlandsprodukt Brasiliens war 2008 ca. viermal so hoch wie das Argentinien, während beide Länder in den 1960er Jahren noch fast gleichauf lagen. Während Brasilien trotz nach wie vor existie-

render gravierender sozialer Probleme viele Sozialindikatoren in den vergangenen Jahrzehnten und insbesondere seit Antritt der Regierung Lula deutlich verbessern konnte (Kindersterblichkeit, ärztliche Versorgung, Analphabetismus, Armut), zeichnet sich Argentinien eher durch Stagnation aus, wenn auch auf einem für lateinamerikanische Verhältnisse hohen Niveau.

Die Wettbewerbsfähigkeit der Industriesektoren beider Länder hat sich in den vergangenen Jahren sehr unterschiedlich entwickelt, was auch Auswirkungen auf den bilateralen Handel hatte. Den argentinischen Deindustrialisierungsschüben ab Mitte der 1970er Jahre steht ein relativ kontinuierliches Wachstum der brasilianischen Industrieproduktion gegenüber. Brasilianische Exporte machen inzwischen einen großen Anteil an den argentinischen Importen aus. Während Brasilien zu zwei Dritteln Industrieprodukte nach Argentinien liefert, bestehen die argentinischen Exporte nach Brasilien weitestgehend aus Primärgütern (landwirtschaftliche Erzeugnisse, Rohstoffe). Brasilianische Investoren sind zu einem wichtigen Faktor auf dem argentinischen Markt geworden, entsprechende argentinische Aktivitäten in Brasilien gibt es dagegen nur wenige. Die argentinische Regierung hat gerade in den vergangenen Jahren auf die Importe aus Brasilien immer wieder mit einseitigen protektionistischen Maßnahmen reagiert, die in Brasilien auf zunehmenden Unmut stoßen.<sup>17</sup>

Die wachsenden demographischen und ökonomischen Asymmetrien zwischen beiden Ländern haben sich in den vergangenen Jahren durch eine weitere Asymmetrie verstärkt, die sich auf das internationale Engagement und die Wahrnehmung durch die internationale Gemeinschaft bezieht: Brasilien spielt nicht nur in Südamerika eine aktive außenpolitische Rolle, sondern auch als Akteur im Rahmen internationaler Foren und im Hinblick auf relevante globale Themen wie Handel, Energie oder Klimawandel. Im Gegensatz zum *global player* Brasilien nimmt Argentinien international eher eine defensive Haltung ein. Durch diese Entwicklungen reduziert sich auch die ohnehin nicht besonders

<sup>17</sup> Vgl. Roberto Bouzas/Bernardo Kosacoff, *Cambio y continuidad en las Relaciones Económicas de la Argentina con Brasil*, Buenos Aires 2008.

ausgeprägte Bereitschaft Brasiliens, die eigenen internationalen Positionen unter Rücksichtnahme auf Argentinien zu formulieren.

Die noch in den 1990er Jahren vorhandenen brasilianischen Erwartungen gegenüber Argentinien als einem nützlichen Partner im Bereich des Agrobusiness oder der Energieversorgung haben sich nicht erfüllt. Zum einen haben sich diese Bereiche in Brasilien selbst sehr dynamisch entwickelt, zum anderen hat sich Argentinien aus brasilianischer Perspektive wiederholt als unzuverlässig erwiesen, beispielsweise durch die Kürzung vertraglich zugesagter Gaslieferungen nach Brasilien, um die subventionierte Versorgung des eigenen Binnenmarktes zu gewährleisten. Die in den Anfangsjahren des Mercosur erhoffte Komplementarität zwischen den beiden Volkswirtschaften in Sektoren wie der Chemie, der Petrochemie oder der Automobilindustrie hat sich nicht eingestellt. Vielmehr haben sich die Größenunterschiede dieser Sektoren inzwischen derart zu Ungunsten Argentiniens entwickelt, dass das Land aus brasilianischer Perspektive als Partner an Bedeutung verliert.<sup>8</sup>

Die bilateralen Beziehungen mit Argentinien werden daher heute aus brasilianischer Perspektive weniger als noch in den 1990er Jahren durch Interessengeflechte zwischen privatwirtschaftlichen Akteuren aus beiden Ländern getragen, sondern sie sind stärker abhängig geworden von einer positiven politischen Einschätzung ihrer Bedeutung im Sinne einer strategischen Partnerschaft. Während der Mercosur in Argentinien auch heute noch als Schlüssel für die Eingliederung des Landes in die Welt betrachtet wird, gilt das Bündnis in Brasilien nur noch als eine unter mehreren Optionen. Zwar möchte niemand die möglichen politischen Kosten für eine Aufkündigung des Mercosur tragen, aber genauso wenig ist man dazu bereit, für eine Stärkung der Mercosur-Institutionen eine Einschränkung der eigenen Handlungsautonomie hinzunehmen.

Der seit dem 19. Jahrhundert andauernde Wettstreit um die politische und wirtschaftliche Vorherrschaft in Südamerika scheint aufgrund der wachsenden Asymmetrien in-

zwischen eindeutig zu Gunsten Brasiliens entschieden zu sein – für viele Argentinier eine schmerzliche Erkenntnis. Doch nur die Argentinier selbst können an ihrer gegenwärtigen Situation etwas ändern; dazu müssten sie aber zunächst jene Haltung überwinden, die der Ethnologe Alejandro Grimson als „umgekehrten Ethnozentrismus“ bezeichnet: In vielen lateinamerikanischen Ländern eilt den Argentinern traditionell der Ruf voraus, chauvinistisch und arrogant zu sein und stets nach dem Motto „Wir sind die besten der Welt“ zu verfahren. Bei seinen empirischen Befragungen stellte Grimson für die gegenwärtige Situation jedoch ein umgekehrtes Phänomen fest, das heißt, eine weitverbreitete Tendenz der Argentinier zu glauben, „Wir sind die schlechtesten der Welt“ und „In Argentinien liegen die Dinge mehr im Argentin als irgendwo sonst auf der Welt“.<sup>9</sup>

Dagegen gilt das von Stefan Zweig 1941 als „Land der Zukunft“ bezeichnete Brasilien, von dem Zyniker lange Zeit behaupteten, es sei auf ewig ein Land der Zukunft, weil es nicht dazu in der Lage sei, seine Potenziale zu nutzen, heute tatsächlich als aufstrebender globaler Akteur.<sup>10</sup> Das nationale Selbstbewusstsein der Brasilianer ist durch die Wahl ihres Landes zum Veranstalter der Fußballweltmeisterschaft 2014 und Rio de Janeiro zum Austragungsort der Olympischen Sommerspiele 2016 zusätzlich gestärkt worden. Vielleicht sollten sich auch die Argentinier im bilateralen Verhältnis mit ihrem großen Nachbarn stärker auf sportliche Tugenden besinnen. Denn zumindest im Fußball ist der Abstand zwischen beiden Ländern gering. Von den mehr als 90 seit dem ersten offiziellen Aufeinandertreffen der Nationalmannschaften im Jahr 1914 ausgetragenen Partien hat Brasilien 35 für sich entscheiden können, Argentinien 34, die übrigen endeten unentschieden. Von größeren Asymmetrien zwischen beiden Ländern kann zumindest auf diesem Feld keine Rede sein.

<sup>9</sup> Vgl. Alejandro Grimson, *Visiones nacionales sobre la Argentina, Brasil y el Mercosur: entre los intereses y los sentimientos*, in: ders. (Anm. 1), S. 583–612, hier S. 599.

<sup>10</sup> Vgl. Stefan Zweig, *Brasilien. Ein Land der Zukunft*, Stockholm 1941.

<sup>8</sup> Vgl. Pedro da Motta Veiga, *Percepções brasileiras da Argentina: a pareceria com o tango dá samba?*, Buenos Aires 2008.





0 500 1000 1500 2000 km  
 © Ingenieurbüro für Kartographie Dr. H.-J. Kämmer, Berlin

**Landhöhen**

über 4000 m
2000 - 4000 m
1000 - 2000 m
500 - 1000 m
200 - 500 m
100 - 200 m
0 - 100 m

**Orte**

- über 5 000 000 Einwohner
- 1 000 000 - 5 000 000 Einwohner
- 500 000 - 1 000 000 Einwohner
- 100 000 - 500 000 Einwohner
- unter 100 000 Einwohner

**Brasilien** Hauptstadt eines Staates  
**Natal** Hauptort eines Bundesstaates in Brasilien

**Verkehr**

- Wichtige Fernverkehrsstraße
- Wichtige Eisenbahnlinie

**Grenzen**

- Staatsgrenze von Argentinien und Brasilien
- Bundesstaatengrenze in Brasilien
- Bundesstaat in Brasilien
- Sonstige Staatsgrenze

Claudia Zilla

# Erfahrung der Zeit – politische Kultur in Argentinien und Brasilien

Der Tango ist ein trauriger Gedanke, den man tanzen kann.“<sup>¶</sup> In den Tangotexten beweinen die Argentinier den Ver-

**Claudia Zilla**

M. A., geb. 1973 in Buenos Aires; Wissenschaftliche Mitarbeiterin der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP); Lehrbeauftragte am Lateinamerika-Institut der Freien Universität Berlin; SWP, Ludwigkirchplatz 3–4, 10719 Berlin. claudia.zilla@swp-berlin.org

lust; die Gegenwart wird bloß als blasser Schimmer einer glorreichen Vergangenheit, als dekadent begriffen. Brasilien dagegen gilt als das „Land der Zukunft“.<sup>¶</sup> Heute ist *tudo bem* (alles gut), und der morgige Tag bringt Fortschritt mit sich, wie das posi-

tivistische Motto (*Ordem e progresso*, Ordnung und Fortschritt) in der brasilianischen Nationalflagge ankündigt. Zudem ist sie grün – die Farbe der Hoffnung. Dies mag als Gegenüberstellung von Klischees, von abgedroschenen Redensarten oder zugeschriebenen Eigenschaften erscheinen. Als kulturelle Konstrukte bergen sie jedoch gesellschaftsspezifische Vorstellungen bzw. Denkschemata und somit, wenn schon nicht ein Stück Wahrheit, so doch ein Stück sozialer Wirklichkeit in sich. Die soziale Konstruktion der Wirklichkeit ist zum einen das Produkt von Erfahrung – der Art und Weise, wie sich Gesellschaften die eigene Geschichte erzählen – sowie von der Wahrnehmung der Gegenwart. Zum anderen bedingt sie die aktuellen Einstellungen und das Verhalten der Gesellschaftsmitglieder. Diese subjektive Dimension ist entscheidend für die Funktionsweise politischer Institutionen, denn entsprechend ihrer politischen Kultur, also entsprechend

<sup>¶</sup> Definition des argentinischen Komponisten Enrique Santos Discépolo (1901–1951).

<sup>¶</sup> So betitelte Stefan Zweig 1941 sein Buch über Brasilien.

ihrer Werte, Glaubensüberzeugungen und Einstellungen zu politischen Inhalten, Prozessen und Strukturen, nehmen Akteure ihre Rolle im politischen System wahr.

Die Beschäftigung mit der politischen Kultur lehrt uns: Es gibt keine selbstverständlichen Selbstverständlichkeiten.<sup>¶</sup> Was wir als Selbstverständlichkeiten definieren, sind geteilte Erwartungen, die durch kontinuierliche Erfüllung wach gehalten werden. Vergleichen wir verschiedene kulturelle Kontexte oder Zeitspannen, stellen wir schnell fest, dass es nicht überall so ist oder nicht immer so war. Die sogenannten Selbstverständlichkeiten entpuppen sich dann als raum-zeitlich gebundene Besonderheiten.<sup>¶</sup> Politisch-kulturelle Eigenarten können auf verschiedenen Ebenen festgestellt werden. Von Europa aus gesehen mag Lateinamerika als *ein* politisch-kultureller Raum erscheinen. Eine nähere Betrachtung bringt jedoch die nationalen Unterschiede ans Licht.

## Ökonomie der Zeit

So unterscheiden sich Argentinier und Brasilianer etwa in ihrer Wahrnehmung von Temporalität. Dies trat beispielsweise in einem vom Anthropologen Alejandro Grimson geleiteten qualitativen Forschungsprojekt zu Tage.<sup>¶</sup> Während Argentinierinnen und Argentinier die Zeit auf diskontinuierliche, unterbrochene Weise erfahren und eher einen kurzfristigen Blick pflegen, überwiegen im Nachbarland die Perzeption von Kontinuität, von zeitlicher Permanenz und eine eher längerfristige Betrachtungsweise. Ein gewisser historischer Optimismus scheint in Brasilien vorhanden. Die argentinische Gesellschaft hingegen trauert einer goldenen Epoche nach, als ihr europäisch geprägtes Land – „Getreidespeicher der Welt“ – zur siebtgrößten Volkswirtschaft der Erde avancieren konnte. Zwischen den 1930er und 1940er Jahren habe

<sup>¶</sup> Ich verdanke diese treffende Formulierung Hanna Augustynowicz.

<sup>¶</sup> Vgl. Karl Rohe, Politische Kultur: Zum Verständnis eines theoretischen Konzepts, in: Oskar Niedermayer/Klaus von Beyme (Hrsg.), Politische Kultur in Ost- und Westdeutschland, Berlin 1994, S. 5.

<sup>¶</sup> Vgl. Alejandro Grimson (Hrsg.), Pasiones Nacionales. Política y cultura en Brasil y Argentina, Buenos Aires 2007.

jedoch der Niedergang, eine Reihe sozialer, kultureller und moralischer Fehlentwicklungen, eingesetzt.

Die unterschiedlichen Zeitperspektiven und damit verbundene Assoziationen kommen auch in den Umfrageergebnissen des *Latinobarómetro* (Bericht 2009) zum Tragen, das 18 Länder der Region berücksichtigt.<sup>16</sup> Auf die Frage, wie sich das eigene Land entwickelt (Fortschritt, Stagnation oder Rückentwicklung), stellen 66 Prozent der brasilianischen Befragten einen Fortschritt fest; in Argentinien sind hingegen nur 13 Prozent dieser Meinung. Während der lateinamerikanische Durchschnitt bei dieser positiven Antwort 36 Prozent beträgt, verzeichnet Brasilien (nach Chile) den zweithöchsten Wert, Argentinien hingegen den zweitniedrigsten (vor Honduras). Eine ähnliche Verteilung von positiven und negativen Einstellungen offenbart die in die Zukunft gerichtete Frage nach der Einschätzung der eigenen ökonomischen Situation in den folgenden zwölf Monaten. Dabei sehen sich 68 Prozent der Brasilianer und Brasilianerinnen in der nahen Zukunft in einer etwas besseren bzw. viel besseren Wirtschaftslage (erster Rangplatz); in Argentinien haben jedoch nur 29 Prozent der Bürgerinnen und Bürger diese Erwartung (vorletzter Rangplatz).

Derartige Einstellungen entstehen natürlich nicht losgelöst von politischen und sozio-ökonomischen Entwicklungen; sie sind aber auch nicht deren getreues Spiegelbild. Sie basieren weder auf illusorischen Vorstellungen noch auf objektiven Beobachtungen, sondern gründen sich vielmehr auf Interpretationen der Wirklichkeit, die sowohl unter dem Einfluss von Erfahrungen der Vergangenheit als auch der aktuellen Situation stehen. Bezogen auf die Gegenwart liegt zunächst die Vermutung nahe, dass sich hinter diesen Einschät-

<sup>16</sup> Wenn nicht anders angemerkt, stammen sämtliche Daten zu den Einstellungen von Bürgerinnen und Bürgern in Lateinamerika (darunter auch in Argentinien und Brasilien) aus den Berichten der *Corporación Latinobarómetro*, die unter [www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org) online eingesehen werden können. *Latinobarómetro* aggregiert die Daten folgender Länder: Argentinien, Bolivien, Brasilien, Chile, Costa Rica, Dominikanische Republik, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Kolumbien, Mexiko, Nicaragua, Panama, Paraguay, Peru, Uruguay und Venezuela.

zungen der unterschiedliche Effekt der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise auf die beiden südamerikanischen Länder verbirgt. So waren im Jahr 2009 in Brasilien 38 Prozent der Befragten mit der Funktionsweise der nationalen Wirtschaft zufrieden, in Argentinien hingegen nur 8 Prozent (letzter Platz). Auch wenn beide Regierungen sehr schnell mit antizyklischen Maßnahmen reagierten, gilt in der Tat Brasilien als besser gegen die Krise gewappnet. Dennoch sind zwischen den Nachbarländern die Unterschiede in den makroökonomischen Veränderungen nicht besonders groß. Im Zeitraum von 2007 bis 2009 ging beispielsweise die jährliche Wachstumsrate des Bruttoinlandsprodukts in Argentinien von 8,7 über 6,8 auf 0,7 Prozent zurück.<sup>17</sup> In Brasilien verlief die Verlangsamung des Wirtschaftswachstums von 5,7 über 5,1 bis schließlich 0,3 Prozent. In denselben drei Jahren zeigte die Arbeitslosigkeit in beiden Ländern eine ähnliche Schwankung zwischen ca. 8 und 9 Prozent.

Dessen ungeachtet empfinden die argentinischen und brasilianischen Bürgerinnen und Bürger die Folgen der Krise unterschiedlich. Gefragt nach der Einschätzung der Effekte der Krise im eigenen Land auf einer Skala von 1 (kein Effekt) bis 10 (Effekte in allen Bereichen), kommen Argentinier auf einen Durchschnitt von 8 Punkten, die Brasilianer auf einen von 6,1. Die Diskrepanz zwischen beiden Werten wird beim regionalen Vergleich mit den andern Ländern noch deutlicher. Brasilien liegt unterhalb des lateinamerikanischen Durchschnitts, der bei 7,1 Punkten liegt, auf dem zweiten Platz (geringere Auswirkungen); Argentinien befindet sich oberhalb des Mittelwertes auf Platz 16 (größere Auswirkungen) von 18 untersuchten Ländern des Subkontinents.

Ähnlich verhält sich die Bewertung der negativen Effekte der Krise auf die persönliche ökonomische Situation. Unter den Lateinamerikanern (Durchschnitt 6,9 Punkte) schätzen sich Brasilianer als am wenigsten betroffen ein (5,3 Punkte, erster Platz); die Argentinier hingegen beschreiben ihre Lage als stark beeinträchtigt (8 Punkte, Platz 14). Ent-

<sup>17</sup> Wenn nicht anders angemerkt, stammen die ökonomischen und sozialen Indikatoren aus *Comisión Económica para América Latina, Anuario estadístico 2009*, die auf [www.eclac.org](http://www.eclac.org) online verfügbar sind.

sprechend unterschiedlich sind die Erwartungen hinsichtlich der erforderlichen Zeitspanne, um die Krise zu überwinden. Der Tunnel, an dessen Ende Licht erhofft wird, scheint in Argentinien viel länger: Hier geben 79 Prozent der Befragten an, dass die Krise noch lange andauern wird; unter den brasilianischen Befragten sind nur 33 Prozent dieser Meinung. In Brasilien sind 55 Prozent der Interviewten vielmehr der Ansicht, dass die schlimmste Phase der Krise schon vorbei ist und sich das Land bereits auf Erholungskurs befindet; diesen Optimismus teilen nur 18 Prozent der Befragten im Nachbarland. Die abweichende Prognose hängt unter anderem von der Wahrnehmung ab, wie die jeweiligen Regierungen die Herausforderungen der Krise meistern. Nach Chile ist Brasilien das lateinamerikanische Land, in dem die Bevölkerung die Wirtschaftspolitik des Präsidenten am stärksten unterstützt. Indessen erhält die argentinische Präsidentin von ihren Mitbürgerinnen und Mitbürgern die schlechteste Note in der Region.

Bei Betrachtung einer längeren Zeitspanne stellt sich die vergleichsweise kritischere Einstellung der argentinischen Gesellschaft in Zukunfts- und Wirtschaftsfragen – wenn auch mit punktuellen Ausnahmen – als Trend heraus. Ein Vergleich von Schlüsselindikatoren (Wirtschaftswachstum, Armutsreduzierung etc.) beider Länder zeigt, dass in den vergangenen zehn Jahren die sozioökonomischen Verbesserungen in Argentinien ausgeprägter waren als in Brasilien. Allerdings unterschieden sich die Ausgangslagen in beiden Ländern erheblich: Während Argentinien sich von einer seiner tiefgreifendsten politischen, ökonomischen und gesellschaftlichen Krisen erholte, blieb Brasilien eine solche dramatische Erfahrung erspart.

## Wellen der Zeit

Auch im neuen Jahrtausend prägten Erfahrungen von Wandel und Kontinuität sowie von Turbulenzen und Stabilität die argentinischen und brasilianischen Bürger und Bürgerinnen unterschiedlich. Zwar markierte das Jahr 2003 den Eintritt beider Länder in die „rote Welle“ linker Regierungen in Lateinamerika. Aufgrund der spezifischen nationalen Kontexte und der unterschiedlichen Regierungspolitiken verdienen jedoch die

Wahlsiege Néstor Kirchners und Luiz Inácio Lula da Silvas eine jeweils andere Bewertung. Erstens waren die Startbedingungen in beiden Ländern deutlich verschieden: Kirchners Aufstieg zur Macht folgte auf den frühzeitigen Rücktritt des Radikalen Fernando de la Rúa (von der Unión Cívica Radical, UCR) inmitten der dramatischen „Argentinienkrise“ sowie auf vier Interimspräsidenten zwischen Dezember 2001 und Mai 2003. Lula da Silva löste in Brasilien Fernando Henrique Cardoso (von der Partido da Social Democracia Brasileira, PSDB) in der Präsidentschaft ab, der zwei aufeinanderfolgende Amtszeiten lang mit relativ großem Erfolg regiert hatte.

Zweitens verlieh die jeweilige parteipolitische Zugehörigkeit der siegreichen Kandidaten den Wahlerfolgen jeweils unterschiedliche Bedeutung: Mit dem Peronisten Kirchner kam eine der zwei traditionellen argentinischen Regierungsparteien,<sup>18</sup> Partido Justicialista (PJ), wieder an die Macht, die zuletzt von 1989 und 1999 mit Carlos Menem die Präsidentschaft inne gehabt hatte. Mit dem Gewerkschaftler Lula da Silva gelang es der Partido dos Trabalhadores (PT), einer typischen Oppositionspartei, zum ersten Mal seit ihrer Gründung im Jahr 1979, Regierungsverantwortung zu übernehmen.

Drittens lässt sich die von Kirchner und Lula da Silva betriebene Politik hinsichtlich des Grades an Kontinuität und Wandel zu den Vorgängerregierungen jeweils anders einordnen: Kirchner setzte sich an die Spitze einer linksorientierten Strömung innerhalb des Peronismus, die sich vom neoliberalen Kurs der Regierung Menem abwendete und die Partei als Repräsentant nationaler und populärer Interessen neu ausrichtete.<sup>19</sup> Lula da Silva, der den Wandel ungleich stärker verkörperte, bewegte seine Partei – im Rahmen einer breiten und heterogenen Regierungskoalition – jedoch in die Mitte des ideologischen Spektrums und setzte in zahlreichen Politikfeldern die Leitlinien Cardosos fort. Erfolgreich waren beide Politiker insofern, als Kirchner für

<sup>18</sup> Bei UCR und PJ handelt es sich insofern um Regierungsparteien, als aus kompetitiven Wahlen stets ein Präsidentschaftskandidat von einer der beiden Parteien siegreich hervorging.

<sup>19</sup> Vgl. Marcos Novaro, *Izquierda y populismo en Argentina: del fracaso del Frepaso a las incógnitas del kirchnerismo*, in: Pedro Pérez Herrero (Hrsg.), *La izquierda en América Latina*, Madrid, 2006, S. 117.

die Wahl seiner Frau Cristina Fernández de Kirchner zu seiner Nachfolgerin und Lula da Silva für die eigene Wiederwahl sorgten.

## Zeit für soziale Gerechtigkeit

Ebenfalls charakteristisch sowohl für die beiden Kirchner- als auch die Lula-Regierungen<sup>10</sup> war die Betonung – in Rhetorik und Praxis – der Notwendigkeit einer ausgeprägten Sozialpolitik zum Zwecke der Armutsbekämpfung. In Argentinien sank zwischen 2002 und 2006 der Anteil der Bevölkerung, der unterhalb der Armutsgrenze lebte, von 45,5 auf 21 Prozent, der Anteil der extrem Armen von 20,9 auf 7,2 Prozent. Im Zeitraum von 2001 bis 2008 konnte die Armutsquote in Brasilien von 37,5 auf 25,8 Prozent und die extreme Armut von 13,3 auf 7,3 Prozent reduziert werden. Zweifelsohne waren die sozialen Fortschritte in beiden Fällen nicht nur eine Leistung der Regierungspolitik. Diese bekam Rückenwind vom Weltmarkt, auf dem die Exportprodukte der südamerikanischen Staaten große Nachfrage und entsprechend hohe Preise genossen. Dies begünstigte das Wirtschaftswachstum, steigerte die Staatseinnahmen und verschaffte den Präsidenten einen größeren Spielraum, um eine Reihe von überwiegend auf finanzielle Transfers gestützten Sozialprogrammen umzusetzen. Dort, wo die Korrektur der sozialen Schiefelage struktureller Reformen bedarf, waren die Fortschritte in beiden Staaten wesentlich bescheidener. Das Steuersystem bleibt stark regressiv; die öffentlichen Bildungs-, Gesundheits- und sozialen Sicherungssysteme weisen nach wie vor erhebliche Defizite auf. So konnte die soziale Ungleichheit in beiden Fällen nur geringfügig abgebaut werden, wenn auch in Brasilien – dessen gesellschaftliche Ungleichheit viel stärker ausgeprägt ist – etwas größere Verbesserungen zu beobachten sind.

Am stärksten kritisieren die argentinischen Bürgerinnen und Bürger die herrschenden Verhältnisse von Armut und Reichtum. Hierbei halten nur 4 Prozent der Befragten die Einkommensverteilung im eigenen Land

<sup>10</sup> Hiermit sind die Regierungen von Néstor Kirchner und Cristina Fernández de Kirchner sowie die zwei Amtszeiten von Luiz Inácio Lula da Silva gemeint.

für gerecht (letzter Rangplatz). In Brasilien fällen 16 Prozent der interviewten Personen dieses Urteil. Ähnlich pessimistisch fallen in beiden Ländern die Antworten auf die Frage aus, ob die Demokratie imstande ist, eine gerechte Umverteilung zu sichern. Dies liegt daran, dass eine breite gesellschaftliche Mehrheit den gewählten Regierungen die Gemeinwohlorientierung abspricht. Danach gefragt zeigen sich die Bürger und Bürgerinnen Argentiniens deutlich skeptischer als ihre Nachbarn. Laut Latinobarómetro 2009 sind hier nur 7 Prozent der Befragten der Meinung, dass im Sinne des ganzen Volkes regiert wird (letzter Rangplatz), in Brasilien sind es 42 Prozent. Im Jahr 2008 waren 87 Prozent der argentinischen und 66 Prozent der brasilianischen Interviewten der Ansicht, dass die Regierung zu Gunsten mächtiger Interessengruppen handelt.<sup>11</sup> Generell herrscht in Lateinamerika die Wahrnehmung vor, dass die Regierungen weniger allgemeine als sektorale Interessen bedienen. Korruptionsskandale im Staatsbereich nähren den Skeptizismus.

Die Messung des Grades an faktischer sowie an wahrgenommener Korruption stellt ein wissenschaftliches Desiderat dar. Die Schwierigkeit bei der Ermittlung liegt zum einen in der Natur der Sache. Als „nicht ganz legales“ bzw. kriminelles Phänomen erfolgt sie im Verborgenen. Zudem kann unter den beteiligten Parteien nicht eindeutig zwischen Tätern und Opfern unterschieden werden, denn *it takes two to tango*. In korrupte Praktiken sind meistens mehrere Akteure und Strukturen involviert, und häufig fehlt es an einem „Geschädigten“, der den Vorfall melden könnte. Die öffentliche Aufdeckung von Korruptionsfällen kann zum anderen zu zweierlei Interpretationen einladen: Einerseits bedeutet dies, dass solche Delikte bekannt gemacht und verfolgt werden. Andererseits impliziert dies jedoch überhaupt erst die Existenz von Korruption. Eine rege öffentliche Korruptionsdebatte kann also sowohl ein Zeichen für die Verschlechterung der Situation als auch für eine verstärkte Korruptionsbekämpfung sein. Die Berichterstattung der Medien ist bei der Aufdeckung von Korruptionsaffären häufig besonders intensiv; wie solche Fälle aber dann enden, welche

<sup>11</sup> Bei beiden Fragen im Jahr 2009 und 2008 schneidet die uruguayische Regierung am besten ab.

Konsequenzen sie für die Beschuldigten nach sich ziehen, bekommen die meisten Bürgerinnen und Bürger nicht mehr mit.

Laut Corruption Perceptions Index (CPI) 2009 von Transparency International, der die Wahrnehmung von Korruption im öffentlichen Sektor auf der Grundlage von Umfragen sowie von Experteninterviews und der Befragung von Geschäftsleuten ermittelt,<sup>12</sup> scheint die Situation in Argentinien (2,9) kritischer zu sein als in Brasilien (3,7).<sup>13</sup> Unter den 31 Staaten des amerikanischen Kontinents, die der CPI erfasst, befindet sich Brasilien auf Platz 12, Argentinien auf Platz 23.<sup>14</sup> Wert und Rang sind in beiden Fällen seit dem Jahr 2003 relativ konstant geblieben. Indessen schneidet Brasilien bei Latinobarómetro interessanterweise – nicht nur gegenüber Argentinien, sondern auch unter den 18 berücksichtigten Staaten der Region – am schlechtesten ab. Von einem Korruptionsfall erfahren zu haben, geben hier 34 Prozent der brasilianischen und 13 Prozent der argentinischen Befragten (5. Rangplatz) an. Im Vergleich mit den Jahren davor bedeutet dies eine leichte Verbesserung in beiden Fällen, allerdings etwas stärker ausgeprägt in Brasilien. So haben nur 13 Prozent der argentinischen, jedoch 43 Prozent der brasilianischen Befragten den Eindruck, dass im eigenen Land Fortschritte in der Korruptionsbekämpfung zu verzeichnen sind.<sup>15</sup>

Dennoch stellt die Korruptionswahrnehmung in Lateinamerika nach wie vor ein „Armutzeugnis“ für die Politik dar. In den meisten Ländern der Region ist eine breite Mehrheit der Ansicht, dass es mehr Korruption innerhalb der politischen Klasse gibt als im Rest der Gesellschaft.<sup>16</sup> Mit Ausnahme von Uruguay und Chile setzt sich in sämtlichen Ländern die Meinung durch, dass mehr als die Hälfte aller im öffentlichen Sektor Beschäftigten korrupt sind. Während sich diese

Einschätzung in Brasilien auf 61,2 Prozent beläuft, beträgt sie in Argentinien sogar 76 Prozent (Latinobarómetro 2008). Dies hängt mit dem verbreiteten *desencanto* (Ernüchterung) gegenüber der Politik zusammen und stellt die Präferenzen der Bevölkerung für die Demokratie auf den Prüfstand.

## Demokratie in Zeitperspektive

Die bereits zitierte Studie von Grimson zur politischen Kultur in Argentinien und Brasilien gelangt unter anderem zu dem Befund, dass in beiden Ländern der Bestand demokratischer Ordnung als eine wichtige Errungenschaft angesehen und daher positiv bewertet wird. Diese Wertschätzung scheint jedoch vor jeweils unterschiedlichen Zeitfolien zu erfolgen. In Brasilien, wo die Idee des Fortschritts im Kontrast mit ernüchternden Aspekten der Realität bisweilen unter Druck gerät, wird Demokratie als Moment der Aussöhnung und der Erneuerung gesellschaftlicher Kräfte und somit als Beginn eines neuen Zeitabschnitts aufgefasst. Bedauert wird zwar der bisher bescheidene Fortschritt; die Demokratie ist aber dennoch Ausgangspunkt für einen in die Zukunft gerichteten Blick voller Optimismus. In Argentinien wird in der Demokratie dagegen weniger ein Sprungbrett zum erhofften Fortschritt gesehen, als vielmehr der friedliche Ort, an den die Gesellschaft nach dem „Schiffbruch“ gelangt ist. Sie wird also als eine der seltenen glücklichen Stationen im Kontext einer insgesamt frustrierenden Seefahrt aufgefasst. Beklagt wird die Dekadenz; Demokratie ist damit eher als Endpunkt für einen retrospektiven Blick zu sehen, der Gefühle der Enttäuschung hervorruft. Aus dieser Gegenüberstellung wird deutlich, dass „Demokratie“ im Zusammenhang mit verschiedenen Zeitperspektiven und historischen Entwicklungen einen jeweils nationalspezifischen Stellenwert einnimmt. Ebenfalls unterschiedlich kann das Verständnis von Demokratie sein, wovon wiederum der Ausprägungsgrad der gesellschaftlichen Präferenz für dieses Regime abhängt.

Umfrageergebnissen zufolge genießt die Demokratie als Herrschaftsform traditionell breitere Unterstützung in Argentinien als in Brasilien. Im Zeitraum von 1995 bis 2009 belief sich diese – laut Latinobarómetro

<sup>12</sup> Sämtliche Jahresberichte sind unter [www.transparency.org](http://www.transparency.org) online verfügbar.

<sup>13</sup> Eine höhere Zahl im CPI entspricht einem geringeren Grad an wahrgenommener Korruption.

<sup>14</sup> Eine bessere Platzierung (niedrigere Zahl) bedeutet weniger wahrgenommene Korruption.

<sup>15</sup> Im Jahr 2008 lagen die entsprechenden Werte bei 44 Prozent in Brasilien und 22 Prozent Argentinien.

<sup>16</sup> Diese Ansicht teilen in Argentinien 58 Prozent und in Brasilien 66 Prozent der Befragten (Latinobarómetro 2008).

2009 – auf 68 Prozent in Argentinien und auf 43 Prozent in Brasilien. Hiermit korrelieren die Antworten auf die Frage nach der Bereitschaft, eine Militärregierung zu unterstützen. Auch wenn sich in beiden Fällen zwei Drittel der Befragten gegen eine solche autoritäre Herrschaft aussprechen, zeigen sich Brasilianer etwas „weniger dogmatisch“ in dieser Position. So sehen sie es zu 61 Prozent als gerechtfertigt an, dass ein gewählter Präsident vom Militär abgesetzt wird, wenn er die Verfassung verletzt (Argentinien: 30 Prozent). Mit dieser Antwort katapultieren sich Brasilianerinnen und Brasilianer auf den ersten Rangplatz unter jenen Lateinamerikanern, die eine solche Ausnahme akzeptieren. Gleiches gilt für die Frage, ob es in schwierigen Situationen annehmbar ist, dass die Regierung die Gesetze missachtet, um Probleme zu lösen. Brasilien steht hier mit 44 Prozent an der Spitze der Befürworter. Auf dem untersten Platz befinden sich hingegen die Argentinier, die dem nur zu 18 Prozent zustimmen. Im Einklang mit diesen Werten steht das Umfrageergebnis auch in Bezug auf die Einschätzung der Wahrscheinlichkeit eines Staatsstreichs im eigenen Land. Nach Ecuador ist Brasilien dasjenige Land, in dem die Möglichkeit eines Putsches am höchsten eingeschätzt wird (34 Prozent). Die argentinischen Bürgerinnen und Bürger sind diesbezüglich skeptischer (21 Prozent).

## Zeitlichkeit der Erfahrung

Wie sind nun diese Zahlen zu deuten? Welche Rolle spielt hier die Zeit bzw. die Zeitwahrnehmung? Zweifelsohne sagen die gegebenen Antworten nicht nur etwas über die aktuelle Verfassung der Demokratie aus, sondern auch über die Erfahrungen, welche die argentinische und die brasilianische Gesellschaft mit Militärregierungen jeweils gemacht haben. Die argentinische Militärdiktatur war ungleich repressiver als die brasilianische. Nicht nur waren die Menschenrechtsverletzungen in Argentinien gravierender, sondern auch die Restriktionen im politischen Wettbewerb. Im Unterschied zum argentinischen Fall ließen die regierenden Generäle in Brasilien beispielsweise den Kongress weiter funktionieren, wenn auch unter starken Einschränkungen. Ein künstliches Parteiensystem wurde errichtet, in dem ein Regierungs- und ein Oppositionslager begrenzten Zugang

zu parlamentarischen Mandaten erhielten. Innerhalb eines engen Korsetts wurde ein gewisser Raum für parteipolitische Aktivitäten gelassen. In Argentinien hingegen verfolgte das Militärregime nicht nur eine systematische Entpolitisierung, sondern auf extreme Weise auch eine große Zahl „Regimegegner“. Sehr unterschiedlich gestaltete sich zudem der Übergang zur Demokratie in den beiden Ländern. Dieser erfolgte in Argentinien ungleich abrupter. Seitdem das argentinische Militär nach der Niederlage im Falkland/Malwinen-Krieg vollkommen diskreditiert 1983 die Macht abgab, ist es ihm nicht mehr gelungen, sich als Institution erneut Respekt in der Gesellschaft zu verschaffen. Dementsprechend ist das Vertrauen in das Militär in Argentinien niedriger als in Brasilien.

In jüngster Vergangenheit reihte sich in Argentinien zudem die traumatische Erfahrung zum Jahreswechsel 2000/2001 in eine Kette von „Rückschlägen“ ein, die die politische Entwicklung des Landes immer wieder erlitten hat. Dagegen blieb die junge brasilianische Demokratie von derartigen Höhen und Tiefen verschont. Historisch betrachtet stellt sich die politische Entwicklung Brasiliens generell weitaus stabiler dar. Einen klaren Hinweis hierauf liefert der Umstand, dass die verfassungsrechtliche Ordnung in Argentinien ungleich öfter durch Staatsstriche bzw. Phasen eingeschränkter parteipolitischen Wettbewerbs unterbrochen wurde. Im Einklang mit diesen Unterschieden steht die eingangs beschriebene divergierende Zeitwahrnehmung: eher als Kontinuum in Brasilien und als brüchiger Verlauf in Argentinien. Vor diesem Hintergrund scheinen argentinische Bürgerinnen und Bürger weniger Anlass zur Hoffnung zu sehen als ihre brasilianischen Nachbarn. Sie verbinden mit der Zukunft eher düstere Vorahnungen: *Uno*, ein sehr berühmter argentinischer Tango, der von naiven Hoffnungen und bitterer Enttäuschung handelt, hat im Refrain den folgenden Vers: „Hätte ich noch jenes Herz, das ich einst gegeben habe, könnte ich noch, wie gestern, ohne Vorahnungen lieben.“

Wolf Grabendorff

# Brasiliens Aufstieg: Möglichkeiten und Grenzen regionaler und globaler Politik

Es gibt wenige Länder, die ein so ausgeprägtes Verständnis von ihrer Rolle als Großmacht haben wie Brasilien. Verbunden war damit bis vor wenigen Jahren das Gefühl – vor allem bei den Eliten des Landes – dass Brasilien diese Rolle durch ein ungerechtes internationales System und die Unfähigkeit verschiedener eigener

Regierungen allzu lange vorenthalten worden ist. Als Pimentel Gomez 1969 seinen Bestseller über Brasilien unter den fünf Großmächten des ausgehenden 20. Jahrhunderts (USA, UdSSR, China, Indien) veröffentlichte,<sup>1</sup> war dies auch für die Brasilianer nur Zukunftsmusik. Erst seit Ende der 1970er Jahre wurde auch außerhalb Brasiliens über die zukünftige Rolle des Landes im internationalen System spekuliert.<sup>2</sup> Interne Reformen und externe Entwicklungen – einige politisch gewollt oder zumindest beeinflusst, andere ungewollt bzw. durch die Veränderungen der internationalen Situation nach dem Ende des Kalten Krieges hervorgerufen – haben Brasiliens Weg zur Führungsmacht erheblich erleichtert. Dazu gehörten vor allem eine ganze Reihe wichtiger wirtschafts- und sozialpolitischer Reformen unter den Präsidenten Fernando Henrique Cardoso (1995–2002) und Luiz Inácio Lula

da Silva (2003–2010)<sup>3</sup> und der Erfolg eines demokratisch verankerten Entwicklungsmodells. Aber auch die gewachsenen Energiereserven, eine drastisch veränderte geopolitische Lage in Lateinamerika und politisch wie wirtschaftlich ständig intensivere Süd-Süd-Beziehungen aufgrund einer ungewöhnlich erfolgreichen Diplomatie trugen zu dieser Entwicklung bei. Seit die Investmentbank Goldman Sachs 2003 das BRIC-Konzept der vier aufstrebenden Wirtschaftsmächte (Brasilien, Russland, Indien, China) vorstellte, ist Brasiliens Aufsteigerrolle aus der internationalen Diskussion nicht mehr wegzudenken.

Brasiliens Außenpolitik beruht vor allem auf vier Grundvorstellungen, welche die unterschiedlichen Regierungen den jeweiligen internationalen Rahmenbedingungen anzupassen wussten:<sup>4</sup>

- die Vorstellung von einem großräumigen Land, dessen Ressourcenausstattung nicht nur eine Grundlage für die eigene Entwicklung, sondern auch für seinen internationalen Einfluss bietet;
- die Vorstellung von einer multiethnischen tropischen Kultur, die in der Lage ist, die Gegensätze zwischen schwarz und weiß, arm und reich, entwickelt und unterentwickelt zu überwinden;
- die Vorstellung vom langfristigen Erfolg eines marktwirtschaftlichen Entwicklungsmodells mit einer bedeutenden staatlichen Komponente, die vor allem für die sozialen und infrastrukturellen Fortschritte verantwortlich zeichnet;
- die Vorstellung von einem pragmatischen Nationalismus, der nur an den jeweiligen nationalen Interessen orientiert ist.

Diese Selbsteinschätzung lässt sich auch an den vier derzeitigen Zielvorstellungen der brasilianischen Außenpolitik ablesen:

- die Teilnahme an den Entscheidungen aller wichtigen internationalen Organisationen;

<sup>1</sup> Vgl. Pimentel Gomes, *O Brasil entre as 5 Maiores Potências*, Rio de Janeiro 1969.

<sup>2</sup> Vgl. Wolf Grabendorff/Manfred Nitsch (Hrsg.), *Brasilien: Entwicklungsmodell und Aussenpolitik*, München 1977; William H. Overholt (Hrsg.), *The Future of Brazil*, Boulder 1978; Wayne A. Selcher (Hrsg.), *Brazil in the International System: The Rise of a Middle Power*, Boulder 1981; Jordan M. Young, *Brazil: Emerging World Power*, Malabar 1982.

<sup>3</sup> Vgl. Riordan Roett, *How Reform Has Powered Brazil's Rise*, in: *Current History*, (2010) February, S. 47–52.

<sup>4</sup> Vgl. Wolf Grabendorff, *Brasiliens Außenpolitik zwischen Erster und Dritter Welt*, in: Hanns-Albert Steger/Jürgen Schneider (Hrsg.), *Aktuelle Perspektiven Brasiliens*, München 1979, S. 193.



- die Anerkennung durch die Führungsmächte USA, EU, Russland, China und Indien als gleichberechtigter Partner in einer multipolaren Weltordnung;
- die Akzeptanz als regionale Führungsmacht in Südamerika;
- die Aufnahme des Landes als ständiges Mitglied in den UN-Sicherheitsrat.

Der aktuelle Präsident und sein Vorgänger waren besonders aktiv in ihren Anstrengungen, diesen Zielvorstellungen näher zu kommen.<sup>f</sup> Sie haben dabei gegenüber den Nachbarstaaten und sonstigen außenpolitischen Partnern vor allem auf Konsens gesetzt und sich bei verschiedenen internationalen Konflikten auch als Vermittler bewährt. Vor allem während der Präsidentschaft von Lula da Silva nahm das Verständnis für und die Rücksichtnahme auf unterschiedliche Entwicklungsmodelle innerhalb und außerhalb Lateinamerikas deutlich zu. Ob Brasilien daher ein historisch, politisch und kulturell westliches Land bleiben wird,<sup>g</sup> ist bereits zu einem innenpolitischen Streitpunkt geworden. Insofern hat der internationale Aufstieg des Landes nicht nur zum nationalen Wohlgefühl beigetragen, sondern auch Kosten verursacht, die in Zukunft noch zunehmen dürften, weil die zentrale Entscheidung Brasiliens, gegebenenfalls in die „Erste Welt“ aufgenommen zu werden – etwa durch den Beitritt zur Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) – oder aber sich als eine Führungsmacht des Südens zu etablieren, immer noch aussteht.

## Interne Voraussetzungen für den Aufstieg

Außenpolitik ist in Brasilien traditionell Staatsaufgabe und kaum innenpolitischen Auseinandersetzungen ausgesetzt. Brasilien's Diplomaten gelten weltweit als besonders kompetent und einflussreich und spielen bei zahlreichen internationalen Verhandlungen

<sup>f</sup> Vgl. Rafael Duarte Villa/Manuela Trindade Viana, *Política exterior brasileira: nuevos y viejos caminos en los aspectos institucionales, en la práctica del multilateralismo y en la política para el Sur*, in: *Revista de Ciencia Política*, 28 (2008) 2, S. 77–106.

<sup>g</sup> Vgl. Juan de Onis, *Brazil's Big Moment, A South American Giant Wakes Up*, in: *Foreign Affairs*, (2008) November-December, S. 110f.

eine herausragende Rolle, die wiederum das Prestige Brasiliens und auch die interne Position des Itamaraty – wie das brasilianische Außenministerium genannt wird – stärkt. Unter Lula da Silvas Präsidentschaft wurden insgesamt 36 neue diplomatische Vertretungen eröffnet, die meisten davon nicht zufällig in Afrika, denn die innenpolitischen Voraussetzungen prägen offensichtlich den außenpolitischen Gestaltungsanspruch eines Landes. Dazu gehört die von Lula da Silva betonte historische Verpflichtung Brasiliens mit seinen 76 Millionen Einwohnern afrikanischer Herkunft zu prioritären Beziehungen mit Afrika.<sup>h</sup> Unter seiner Präsidentschaft hat allerdings auch der parteipolitische Einfluss auf die Außenpolitik erheblich zugenommen und dadurch nach Ansicht brasilianischer Experten zu einer Verringerung des vom Itamaraty dominierten innenpolitischen Konsenses über das Profil der brasilianischen Außenpolitik beigetragen.<sup>i</sup> Dies zeigten etwa die Reaktionen innerhalb Brasiliens auf die Verstaatlichung von Fördereinrichtungen des brasilianischen Energiekonzerns Petrobras in Bolivien im Jahre 2007 und auf den Staatsstreich in Honduras 2009.<sup>j</sup> Die hohe politische Sensibilität in Brasilien hinsichtlich einer außerdemokratischen Rolle der Militärs in Lateinamerika ist nicht nur auf die Erfahrungen im eigenen Lande zurückzuführen, sondern muss auch im Zusammenhang mit Brasiliens Bestrebungen zur Schaffung und Erhaltung einer regionalen politischen Stabilität gesehen werden.

Zu Gunsten dieses Ziels, das in Brasilien auch als Voraussetzung für eine globale Rolle betrachtet wird, hat Präsident Lula da Silva das in Lateinamerika so geheiligte Prinzip der Nichteinmischung in die inneren Ange-

<sup>h</sup> Vgl. Gerhard Seibert, *Brasilien in Afrika: Globaler Geltungsanspruch und Rohstoffe*, GIGA Focus, (2009) 8.

<sup>i</sup> Vgl. Paulo Roberto de Almeida, *Lula's Foreign Policy: Regional and Global Strategies*, in: Joseph L. Love/Werner Baer (Hrsg.), *Brazil under Lula: Economy, Politics, and Society under the Worker-President*, New York 2009.

<sup>j</sup> Oppositionsparteien und ein Teil der Presse bezweifelten ernsthaft, dass die Reaktion der Regierung den nationalen Interessen des Landes angemessen war, da die Regierung dem erzwungenen Verkauf von zwei Petrobras-Raffinerien an Bolivien und der Aufnahme des honduranischen Präsidenten Manuel Zelaya in die brasilianische Botschaft zugestimmt hatte.

legenheiten eines anderen Staates hinter sich gelassen. Das ist ihm umso leichter gefallen, da sein eigenes demokratisch stabiles und ideologisch weniger festgelegtes Entwicklungsmodell weder wirtschaftlich noch sozial den Vergleich mit anderen Modellen in der Region zu scheuen braucht. Dieser Entwicklungserfolg Brasiliens innerhalb der vergangenen 15 Jahre trägt vermutlich mehr zu seiner regionalen Führungsrolle – die freilich von verschiedenen Regierungen Südamerikas bisher nicht akzeptiert wird – bei, als seine zukünftige Rolle als Erdölexporteur mit den derzeit sechstgrößten Erdölvorräten der Welt. Andererseits zeigen Industrieproduktion und Erziehungssystem, aber auch die ungleiche Einkommensverteilung die Schattenseiten des brasilianischen Entwicklungsmodells. Die generelle Stabilität der demokratischen, wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung in dem fünftgrößten Land der Erde mit der zehntgrößten Volkswirtschaft und annähernd 200 Millionen Einwohnern bildet aber sicherlich die entscheidende Voraussetzung für den weiteren Aufstieg Brasiliens.

## Nachbarschaftsbeziehungen: Integration oder regionale Kooperation?

Dem „Vater“ der brasilianischen Außenpolitik, Baron Rio Branco, gelang es während seiner Amtszeit als Außenminister (1902–1912) ohne eine einzige Kriegshandlung, aber mit sechs verschiedenen Schlichtungsverfahren mit den Nachbarstaaten, das Territorium Brasiliens um ein Gebiet in der Größe Frankreichs zu erweitern. Dieses Modell friedlicher Konfliktlösungen ist für Brasilien zur Richtschnur für seine Regionalpolitik in Südamerika geworden. Die Aussöhnung mit dem Erzrivalen Argentinien begann schon gegen Ende der Militärdiktatur (1964–1985) und wurde zum außenpolitischen Leitmotiv beider Staaten in den ersten Jahren ihrer Redemokratisierung. Ein bilaterales Abkommen über die gegenseitige Inspektion der Nuklearanlagen wurde zur Keimzelle für die Gründung des Mercosur (Gemeinsamer Markt des Südens) 1991, der sich unter Einbeziehung der Nachbarstaaten Paraguay und Uruguay zeitweilig zum erfolgreichsten Integrationsprozess Lateinamerikas entwickelte. Aufgrund der asymmetrischen Wirtschaftsbeziehungen zwischen den Mitgliedstaaten blieb je-

doch der dauerhafte Erfolg aus. Auch hat sich Brasilien weder zum „Zahlmeister“ der Integrationskosten hergeben wollen, noch war es bereit, supranationale Institutionen zu akzeptieren, die einen gewissen Ausgleich zur politischen und wirtschaftlichen Asymmetrie im Mercosur hätten bilden können. Dennoch ist der Mercosur in den fast 20 Jahren seines Bestehens zu einem wichtigen Faktor der politischen Stabilität im *Cono Sur* (südlichen Teil) Lateinamerikas geworden. Durch politische Assoziation zunächst mit Chile und Bolivien sowie später mit Ecuador, Kolumbien, Peru und Venezuela wurde der Mercosur von Brasilien auch als Instrument für die Verbesserung der Nachbarschaftsbeziehungen genutzt. Die politische – aber noch nicht vollzogene wirtschaftliche – Aufnahme Venezuelas in den Integrationsverband stellt angesichts der unterschiedlichen Entwicklungsmodelle und politischen Allianzen Brasiliens Nachbarschaftspolitik vor neue Herausforderungen.

Brasilien bemüht sich schon seit 1994, als es als Antwort auf die von den USA geplante Gesamtamerikanische Freihandelszone (FTAA) seinen Nachbarn eine südamerikanische Freihandelszone (SAFTA) vorschlug, um eine regionale Institutionenbildung, in deren Mittelpunkt aber weniger die wirtschaftliche Integration als vielmehr die regionale Kooperation steht. So wurde auf seine Initiative 2004 die Südamerikanische Gemeinschaft der Nationen (CSN) gegründet, die alle Staaten des Halbkontinents, also auch Surinam und Guayana, einbezieht. Brasiliens geopolitische Entscheidung für eine südamerikanische Identität wurde damit formalisiert, da es vor allem darum ging, in Zukunft eine strategische Rivalität mit anderen Führungsansprüchen in der Region auszuschließen. Insbesondere den USA wurde zwar ein Anspruch auf Einfluss auf Mexiko, Zentralamerika und die Karibik indirekt zugestanden, um ihnen dafür aber möglichst keinerlei Einfluss auf Südamerika einzuräumen.

Brasilien hat auch nach der Umbenennung der CSN in Union der Südamerikanischen Nationen (Unasur) 2007 auf Veranlassung von Venezuelas Präsident Hugo Chávez seinen Führungsanspruch in der Region keineswegs aufgegeben, sondern eher ausgebaut, indem es verschiedene Unterorganisationen des Unasur ins Leben gerufen hat. Darunter

stellt der Südamerikanische Verteidigungsrat (CDS) sicherlich das politisch wichtigste institutionelle Kooperationsinstrument dar, weil jetzt zum ersten Mal Verteidigungs- und Außenminister der Region – unter Ausschluss der USA – gemeinsam an der Etablierung einer regionalen Sicherheitsarchitektur arbeiten. Dieser sicherheitspolitische Emanzipationsprozess Brasiliens zeigt am deutlichsten seine Bereitschaft, der Süd-Süd-Kooperation – sei es innerhalb der Region oder auch weltweit – den Vorrang vor der bisher in Sicherheitsfragen weitgehend reibungslosen Zusammenarbeit mit den USA einzuräumen. Dabei stehen freilich nicht nur Überlegungen regionaler Stabilität im Vordergrund, sondern auch der Wunsch nach größerer Unabhängigkeit bei der Rüstungsproduktion, die langfristig von den traditionellen Lieferanten in USA und Europa abgekoppelt und in Brasilien konzentriert werden soll.

Brasiliens Bereitschaft zu größerer sicherheitspolitischer Verantwortung in der Region lässt sich auch an seiner Führungsrolle bei der UN-Stabilisierungsmission (MINUSTAH) in Haiti ablesen. Es war 2004 – auf Wunsch der USA – nicht nur bereit, die militärische Führung mit einem großen Kontingent eigener Truppen zu übernehmen, sondern konnte auch acht weitere lateinamerikanische Länder überzeugen, hier international Flagge zu zeigen. Der relative Erfolg der MINUSTAH beruht deshalb nicht zuletzt auf der erfolgreichen multilateralen Führungsrolle Brasiliens innerhalb der Region. Die dabei gesammelten logistischen Erfahrungen dürften die regionale Sicherheitskooperation im CDS erleichtern und das Land in Zukunft auch für andere internationale Krisenmissionen prädestinieren.

Auf der bilateralen Ebene hat Brasilien gemeinsam mit Argentinien erhebliche Stabilisierungsanstrengungen in der Region unternommen. Dies war sowohl bei innenpolitisch riskanten Entwicklungen in Paraguay, Bolivien und zuletzt in Honduras der Fall, wie auch bei Vermittlungsversuchen zwischen Präsident Chávez und der Opposition in Venezuela 2003 und zwischen Kolumbien und Venezuela 2009. Die ehrliche Absicht, demokratische Regeln im innerstaatlichen wie zwischenstaatlichen Verhalten zu stärken, wird man Brasiliens Regierung dabei nicht absprechen können. Der brasilianische Pragmatismus und das offensichtliche Bemühen,

auch schwierige Partner nicht auszugrenzen, ist freilich in der Region selbst und vor allem von Seiten der USA häufig kritisiert worden. Wenn eigene wirtschaftliche Interessen im Spiel waren, wie im Falle der Beziehungen zu Bolivien, Ecuador und Paraguay, ließ sich allerdings oft ein Konflikt mit den politischen Stabilisierungsbemühungen kaum vermeiden, denn positive Wirtschaftsbeziehungen garantieren keineswegs immer harmonische Nachbarschaftsbeziehungen<sup>10</sup> und die angestrebte regionale Führungsrolle Brasiliens wird in Südamerika hin und wieder auch als Hegemonieanspruch kritisiert.<sup>11</sup>

## „Anti-Status-quo-Macht“ im internationalen System

Während gelegentlich behauptet wird, dass Brasilien die regionale Führungsrolle eher zugefallen wäre, als dass sie von ihm wirklich angestrebt worden sei<sup>12</sup> – was bis zur Präsidentschaft von Lula da Silvas durchaus stimmen dürfte – lässt sich dies von seiner Rolle in der globalen und insbesondere der multilateralen Politik sicher nicht sagen. Ohne die Vielzahl von eigenen Initiativen und Aktivitäten wären die Präsenz und das globale Prestige des Landes nicht dermaßen angestiegen. Die Grundlage dieser vielfachen diplomatischen Anstrengungen liegt in der Rolle Brasiliens als „Anti-Status-quo-Macht“ in der internationalen Staatenhierarchie. Seit der Gründung der UNO, zu deren Gründungsmitgliedern Brasilien zählt, hat sich das Land gegen die Festschreibung der internationalen Machtkonstellation am Ende des Zweiten Weltkrieges gewandt und sich in allen multilateralen Gremien immer wieder für eine „gerechtere“ Weltordnung eingesetzt, an deren Gestaltung der „Süden“ ausreichend beteiligt werden müsse.

Das Bemühen mit Hilfe der G-4-Initiative (Japan, Deutschland, Brasilien und Indien) seit 2005 die Reform des UN-Sicherheitsrats voranzutreiben und selbst als Vertreter

<sup>10</sup> Vgl. Marcel Fortuna Biato, *La política exterior de Brasil: ¿Integrar o despegar?*, in: *Política Exterior*, (2009) 131.

<sup>11</sup> Vgl. Augusto Varas, *Brazil in South America: from indifference to hegemony*, FRIDE Comment, (2008) May.

<sup>12</sup> Vgl. Monica Hirst, *Strategic Posture Review: Brazil*, *World Politics Review*, 29.9.2009.

Lateinamerikas dort einen ständigen Sitz zu erhalten, ist vermutlich die international bekannteste Form seines Einsatzes für eine neue Weltordnung. Es lag weniger an der lautstarken Opposition von Argentinien und Mexiko, die sich nicht von Brasilien im Sicherheitsrat vertreten lassen wollten, sondern eher an der generell ablehnenden Haltung der ständigen Mitglieder gegenüber der G-4-Initiative, dass es bisher zu keiner Reform der Zusammensetzung des Sicherheitsrats gekommen ist. Erfolgreicher war der Versuch Brasiliens, innerhalb der Verhandlungen der Doha-Runde der Welthandelsorganisation (WTO) eine Gegenmacht gegen die aus seiner Sicht „unheilige Allianz“ von USA und EU in Fragen der Agrarsubventionen zu organisieren. Während des Verhandlungsprozesses in Cancún 2003 rief Brasilien mit tatkräftiger Unterstützung Chinas und verschiedener Staaten des Südens die G-20 innerhalb der WTO ins Leben, deren strikte Ablehnung des „westlichen“ Verhandlungsangebots zum Scheitern der Verhandlungen beitrug.

Auch andere multilaterale Initiativen haben dazu beigetragen, das Profil Brasiliens als Führungsmacht des Südens zu schärfen. Gleich zu Beginn der Amtszeit Lula da Silvas wurde 2003 die trikontinentale IBSA-Gruppe (Indien, Brasilien, Südafrika) ins Leben gerufen, deren intensive Zusammenarbeit darauf abzielt, ein Gegengewicht zu der unilateralen Politik der USA zu etablieren.<sup>13</sup> Obwohl Brasilien innerhalb der BRIC-Staaten keineswegs eine herausragende Rolle spielt, ist es Lula da Silva auch gelungen, Präsidententreffen dieser sehr heterogenen Gruppe zu organisieren, wobei das zweite noch in diesem Jahr in Brasilien stattfinden soll. Zu dieser Betonung der gemeinsamen Interessen des Südens muss auch die periodische Ausrichtung von Präsidententreffen mit den arabischen und afrikanischen Staaten im Rahmen von Unasur gezählt werden. Alle diese diplomatischen Anstrengungen haben nicht nur die Diversifizierung der brasilianischen Außen- und Wirtschaftsbeziehungen zum Ziel gehabt,<sup>14</sup> sondern zweifelsohne auch die Rolle des Landes als Füh-

rungsmacht des Südens gefestigt. Mit der Etablierung dieser internationalen Netzwerke ist auch der Einfluss Brasiliens gestiegen, zumal seine Fähigkeit, auch über ideologische und wirtschaftliche Interessenunterschiede hinweg Brücken schlagen zu können, immer mehr gefragt ist und teilweise schon als spezifische *soft power* des Landes angesehen wird.

Seine Rolle als Führungsmacht im Geflecht „neuer Mächte“ hat das Profil Brasiliens in seinen stärker traditionellen bilateralen Beziehungen mit den USA und der EU erheblich verändert. Obwohl alle brasilianischen Präsidenten immer bemüht waren, ein möglichst konfliktfreies Verhältnis mit den USA zu unterhalten, war die historische Zielvorstellung immer davon geprägt, als wichtigstes Land des Südens in der westlichen Hemisphäre auf „gleicher Augenhöhe“ mit den USA zu verhandeln.<sup>15</sup> Dass dies trotz aller Wertschätzung Brasiliens von Seiten der USA bisher nicht im erwarteten Umfang erreicht worden ist, kann sicherlich auch als ein treibendes Motiv für die internationale Aktivität Brasiliens angesehen werden. So hat der erkennbare Rückgang des US-Einflusses in Lateinamerika seit Ende des Kalten Krieges – und noch verstärkt nach den Anschlägen des 11. September 2001 – auch zu der Ausweitung der regionalen Rolle Brasiliens beigetragen. Vor allem die Ablehnung Brasiliens einer von den USA vorgeschlagenen Gesamtamerikanischen Freihandelszone (FTAA) 2003 stellte eine Zäsur in den bilateralen Beziehungen dar. Damals hatten in Lateinamerika nur die Mercosur-Mitgliedstaaten und Venezuela Brasilien in seiner ablehnenden Haltung unterstützt. Damit wurde zwar die Regionalstrategie der USA zu Fall gebracht, gleichzeitig aber auch der Weg für die neue US-Strategie bilateraler Freihandelsabkommen mit den „willigen“ Staaten Lateinamerikas freigemacht. Die weltwirtschaftlichen Veränderungen der vergangenen Jahre haben Brasiliens Handelsbeziehungen auf der Süd-Süd-Schiene, vor allem mit Asien aber auch innerhalb Lateinamerikas, auf Kosten des Handels mit den USA deutlich anwachsen lassen, zumal der Agrarprotektionismus der USA auf pflanzliche Biotreibstoffe – vor al-

<sup>13</sup> Vgl. Daniel Flemes, Brasilien – Regionalmacht mit globalen Ambitionen, GIGA Focus, (2007) 6.

<sup>14</sup> Vgl. Tullio Vigevani/Gabriel Cepaluni, Lula's Foreign Policy and the Quest for Autonomy through Diversification, in: Third World Quarterly, 28 (2007) 7, S. 1309–1326.

<sup>15</sup> Vgl. Luiz Alberto Moniz Bandeira, Brazil as a Regional Power and Its Relations with the United States, in: Latin American Perspectives, 33 (2006) 3, S. 12–27.

lem Ethanol – ausgeweitet wurde und damit auch einige der wettbewerbsfähigsten brasilianischen Produkte vom US-Markt ausgeschlossen wurden.<sup>16</sup>

Zusätzliche bilaterale Konfliktpunkte ergaben sich immer dann, wenn die USA Entscheidungen in Lateinamerika trafen, die mit den Interessen Brasiliens nicht übereinstimmten. Kuba war in diesem Zusammenhang schon immer ein besonderer Zankapfel, zumal die bilateralen Beziehungen zwischen Brasilien und Kuba unter der Präsidentschaft Lula da Silvas erheblich ausgebaut worden sind.<sup>17</sup> Nach der Wahl Barack Obamas zum US-Präsidenten hatte sich der brasilianische Präsident angeboten, zwischen Kuba und den USA zu vermitteln und gehofft, Obama würde mit einer Geste gegenüber Havanna gleichzeitig eine neue Epoche in den interamerikanischen Beziehungen einleiten. Nachdem dies ausgeblieben war, kühlte sich das Verhältnis zwischen den beiden Präsidenten rasch ab. Die Krise in Honduras 2009 und das erweiterte Militär- und Basennutzungsabkommen der USA mit Kolumbien führten zu heftiger Kritik Brasiliens an der US-amerikanischen Politik, während in Washington Brasiliens gute Beziehungen zu Venezuela und Iran immer wieder beanstandet wurden. Die offene Austragung dieser bilateralen Konfliktpunkte zeugt einerseits von dem gestiegenen Selbstbewusstsein Brasiliens, andererseits von der Unfähigkeit in Washington, mit der „neuen Macht im Hinterhof“ angemessen umzugehen. Gerade angesichts der bestehenden – und sicher auch zukünftigen – Instabilitäten in Lateinamerika und des brasilianischen Gewichts in den Süd-Süd-Beziehungen erwartet Brasilien von den USA eher partnerschaftliche Konsultationen als außenpolitische Verhaltenslektionen.

Brasiliens Beziehungen zur EU sind zwar weniger konfliktreich als die zu den USA, aber sie sind auch weniger intensiv, als sie angesichts der Bedeutung Brasiliens sein sollten.<sup>18</sup>

<sup>16</sup> Vgl. Alexander Busch, *Wirtschaftsmacht Brasilien. Der grüne Riese erwacht*, München 2009, S. 194.

<sup>17</sup> Vgl. Benício Schmidt, *Relaciones entre Brasil y Cuba*, in: *Encuentro de la cultura cubana*, (2008) 48–49, S. 151–159.

<sup>18</sup> Vgl. Gilberto Calcagnotto, *O Brasil e a União Européia, Os passos rumo a uma nova potência global?*, in: *Nueva Sociedad Numero Especial em português*, (2008) outubro, S. 105–122.

Obwohl der Aufstieg des Landes und seine erfolgreiche Vernetzung innerhalb des Kreises regionaler Führungsmächte kaum zu übersehen waren, hat die EU Brasilien erst 2007 – als letztem der BRIC-Staaten – den Status einer „strategischen Partnerschaft“ angeboten.<sup>19</sup> In einem gemeinsamen Aktionsplan bis 2011 ist eine Fülle von globalen Themen zur gemeinsamen Bearbeitung vorgesehen, freilich ohne dabei jene brasilianischen Vorstellungen einzubeziehen – etwa die Reform der WTO<sup>20</sup> –, die einen Konflikt mit den USA riskieren würden. Trotz der sehr engen und weitgefächerten bilateralen Beziehungen mit einzelnen Mitgliedstaaten wie Deutschland, Spanien und Frankreich – hier sogar im sicherheitspolitischen Bereich – scheint die EU Brasilien bisher noch nicht in gleichem Maße als globalen Akteur einzuschätzen, wie die übrigen BRIC-Staaten. Dabei kann es in Fragen des Klimawandels sicherlich eine zentrale Rolle spielen und dürfte auch bei den weltwirtschaftlichen Reformdebatten in der G-20 ein wichtiger Allianzpartner sein. Auch hinsichtlich der EU-Beziehungen zu ganz Südamerika könnte die „strategische Partnerschaft“ mit Brasilien eine neue Basis für eine realistischere Regionalstrategie bieten. Zu dem Realismus auf EU-Seite müsste freilich auch die Einsicht gehören, dass Brasilien als „Anti-Status-quo-Macht“ und Führungsmacht des Südens nicht die Weltsicht der EU teilt<sup>21</sup> und deshalb auch nicht allein nach „westlichen“ Maßstäben beurteilt werden kann.

## Eine noch nicht konsolidierte Führungsmacht

Brasilien teilt mit der EU das Schicksal, sich als Führungsmacht noch nicht konsolidiert zu haben. Angesichts der grundlegenden und

<sup>19</sup> Vgl. Günther Maihold, „Strategische Partnerschaft“ und schwacher Interregionalismus: Die Beziehungen zwischen Brasilien und der EU, in: Annegret Bendiek/Heinz Kramer (Hrsg.), *Globale Außenpolitik der Europäischen Union. Interregionale Beziehungen und „strategische Partnerschaften“*, Baden-Baden 2009.

<sup>20</sup> Vgl. Marco Aurélio Garcia, *The strategic partnership between Brazil and the European Union*, in: Giovanni Grevi/Álvaro de Vasconcelos (Hrsg.), *Partnerships for effective multilateralism. EU relations with Brazil, China, India and Russia*, Paris 2008.

<sup>21</sup> Vgl. Wolf Grabendorff, *Brazil – A „Secure“ Partner for the European Union?*, in: *Noref*, (2009) October.

keineswegs abgeschlossenen Veränderungen im internationalen System ist dies nicht verwunderlich, zumal die internationale Anerkennung als Führungsmacht nicht hauptsächlich von der eigenen Wirtschaftskraft oder gar der Kapazität zur Durchsetzung der eigenen Interessen abhängt, sondern vielmehr von der Fähigkeit, in der eigenen Region Krisenmanagement zu betreiben und von den etablierten bzw. sich etablierenden Führungsmächten als solche anerkannt zu werden. Hier lassen sich bei Brasilien vier – nicht unbedingt selbst verschuldete – Defizite erkennen:

- Seine Rolle als Führungsmacht ist in der eigenen Region – selbst in Südamerika und erst recht in Lateinamerika – umstritten.
- Von Seiten der etablierten Führungsmacht USA ist eine eindeutige Anerkennung der neuen internationalen Rolle Brasiliens bisher ausgeblieben.
- Unter den sich etablierenden Führungsmächten ist die Akzeptanz Brasiliens bei China und Indien ausgeprägter als bei Russland und der EU.
- Seine Rolle als weltwirtschaftlicher Akteur in Handel, Dienstleistungen und Investitionen bleibt ebenso wie seine militärische Stärke weit hinter der *hard power* der übrigen Führungsmächte zurück.

Inwieweit in Zukunft noch mit weiteren Defiziten zu rechnen ist, weil sich in Brasilien kein innerpolitischer Konsens über die politischen und wirtschaftlichen Kosten einer Führungsmachtrolle erzielen lässt, ist noch nicht abzusehen. Die Kalkulierbarkeit des außenpolitischen Engagements Brasiliens wird vom zügigen Abbau bzw. der Überwindung dieser Defizite ebenso abhängen wie von den zukünftigen Veränderungen eines internationalen Systems auf dem Wege zur Multipolarität. Während des Konsolidierungsprozesses Brasiliens als Führungsmacht können weder die USA noch die EU mit einer umfassenden und belastbaren Allianzfähigkeit Brasiliens rechnen, weil das Land zwar gute Beziehungen zu „dem Westen“ pflegen, aber die entscheidende Unterstützung für seinen weiteren internationalen Aufstieg vor allem aus dem Süden erhalten dürfte.

*Imme Scholz*

## Wandel durch Klimawandel? Wachstum und ökologische Grenzen in Brasilien

Seit den 1940er Jahren gilt Brasilien als das „Land der Zukunft“ – Stefan Zweig hatte sein Exilland so bezeichnet, unter dem Eindruck seiner Größe, seiner Vielfalt und des weitgehend friedlichen Zusammenlebens von Einwanderern aus vielen verschiedenen Ländern und von ehemaligen afrikanischen Sklaven. In der Nachkriegszeit schien auch die wirtschaftliche Entwicklung diesem

Bild zu entsprechen, denn eine rasche Industrialisierung, hohe Wachstumsraten und die Erschließung des Landesinneren für die Landwirtschaft und den Bergbau prägten die Zeit bis in die 1970er Jahre. Darauf folgten 20 Jahre der Instabilität und Stagnation, hoher Inflation, grassierender Korruption, wachsender Umweltverschmutzung und extremer Einkommensunterschiede. Besonders die Zerstörung Amazoniens, die Bedrohung der Lebensräume indigener Völker und die ausbleibende Verbesserung der Lebensbedingungen für die dort lebenden Menschen zogen in den 1980er Jahren internationale Aufmerksamkeit auf sich.

Heute steht Brasilien in der öffentlichen Wahrnehmung anders da: Das Land gehört zu den führenden zehn Volkswirtschaften der Erde; „The Economist“ bezeichnete seine wirtschaftliche Entwicklung im November 2009 als „Lateinamerikas große Erfolgsstory“. Die jährlichen Wachstumsraten liegen zwar unter fünf Prozent und damit deutlich unter denen von China und Indien, aber Brasilien ist es in den vergangenen fünf Jahren gelungen, seine Schulden beim Internationalen Währungsfonds zu begleichen, hohe Währungsreserven zu bilden, die öffentliche Haushaltsführung zu konsolidieren, die Steuereinnahmen zu stei-

**Imme Scholz**

Dr. phil., geb. 1964; stellvertretende Direktorin des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik (DIE), Leiterin der Abteilung „Umweltpolitik und Management natürlicher Ressourcen“, Tulpenfeld 6, 53113 Bonn. [imme.scholz@die-gdi.de](mailto:imme.scholz@die-gdi.de)

gern und die Armut zu verringern. Kürzlich entdeckte Erdölvorkommen vor der südlichen Küste des Landes – 40 Prozent der weltweit ungenutzten Offshore-Vorkommen – versprechen hohe zukünftige Einnahmen.<sup>1</sup>

Diese ökonomische Erfolgsstory beruht auf dem Wachstum der Exporte und des Agrarsektors, einer Währungsreform Mitte der 1990er Jahre und einer Wirtschaftspolitik, die auf eine aktive Weltmarktintegration setzt, auf Privatisierung der großen Staatsunternehmen und auf Deregulierung des Arbeitsmarktes. Der Anteil der Landwirtschaft am Bruttoinlandsprodukt liegt bei 25 Prozent, wenn man vor- und nachgelagerte Bereiche dazuzählt. Der Sektor wächst schneller als die Wirtschaft insgesamt und stellt 36 Prozent der Exporte.<sup>2</sup> Brasilien ist der weltweit größte Produzent von Zuckerrohr, Kaffee, tropischen Früchten und Orangensaftkonzentrat und gehört außerdem zu den größten Produzenten von Sojabohnen, Mais, Baumwolle, Kakao, Tabak und Holz. Zudem verfügt das Land über die größte Rinderherde der Welt (170 Millionen Rinder) und ist stark in der Produktion von Geflügel und Schweinefleisch.<sup>3</sup> Die Stärke im Agrarbereich geht auf die Ausdehnung der landwirtschaftlich genutzten Flächen seit den 1970er Jahren und wissenschaftliche Fortschritte zurück: Genetische Veränderungen des Saatgutes ermöglichten die Nutzung der Böden im mittleren Westen des Landes, die durch den Einsatz neuer Technologien nun für mehr als 40 Prozent der Getreideproduktion stehen. Etwa 60 Prozent der Produktivitätszuwächse des Sektors sind dem Landwirtschaftsministerium zufolge auf die Forschung zurückzuführen.<sup>4</sup> Es wäre aber falsch, Brasilien nur als Agrarproduzenten zu sehen: Auch der Industriesektor des Landes ist modernisiert worden, das Land exportiert unter anderem Flugzeuge, dauerhafte Konsumgüter, Autos, Zellstoff und Papier.

<sup>1</sup> Vgl. IPEA, *Brasil em desenvolvimento. Estado, planejamento e políticas públicas*, Brasília 2009; OECD, *Economic Survey of Brazil, 2009, Policy Brief*, Juli 2009.

<sup>2</sup> Vgl. Embrapa/Unicamp (Hrsg.), *Aquecimento global e a nova geografia da produção agrícola no Brasil*, São Paulo 2008, S. 14.

<sup>3</sup> Vgl. US Department of State, *Background Note: Brazil*, February 2010, online: [www.state.gov/r/pa/ei/bgn/35640.htm#econ](http://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/35640.htm#econ) (12.2.2010).

<sup>4</sup> Vgl. *Aquecimento global* (Anm. 2), S. 15 f.

Der Erfolg hat jedoch auch Schattenseiten. Eine davon ist die große ökonomische Ungleichheit: Brasilien gehört zu den zehn Ländern mit der höchsten Einkommenskonzentration weltweit;<sup>5</sup> außerdem sind Wirtschaftskraft und Einkommen regional höchst unterschiedlich verteilt. Amazonien macht etwa 50 Prozent der Fläche Brasiliens aus und hat knapp acht Prozent der Einwohner, trägt aber seit Jahrzehnten nur zu etwa fünf Prozent der Wirtschaftskraft bei. Der Nordosten stellt 27 Prozent der Bevölkerung und konnte erst in den vergangenen fünf Jahren seinen Beitrag auf etwa neun Prozent steigern.<sup>6</sup> In beiden Regionen liegen die Indikatoren für die menschliche Entwicklung nach Zahlen von 2005 unter dem brasilianischen Durchschnitt, und die generell schlechter versorgte ländliche Bevölkerung ist in diesen Datensätzen häufig noch gar nicht erfasst.<sup>7</sup>

Ein weiterer negativer Faktor sind die Umweltbelastungen, die mit dem brasilianischen Wachstum verbunden sind: Das Land gehört mit sieben Prozent der globalen Treibhausgasemissionen zu den vier größten Emittenten. Etwa 55 Prozent der brasilianischen Treibhausgasemissionen sind zurückzuführen auf die Entwaldung, die durch die Ausdehnung der Viehwirtschaft vor allem in Amazonien vorangetrieben wird und dort auch zum Biodiversitätsverlust beiträgt. Auf die Landwirtschaft sind etwa 14 Prozent der Emissionen zurückzuführen, vor allem wegen des hohen Viehbestandes.

Sind diese Schattenseiten nur Nebenwirkungen, die mit der Fortsetzung des Modernisierungsprozesses der brasilianischen Wirtschaft behoben werden können, oder handelt es sich hier um systemische Fehlentwicklungen?

<sup>5</sup> Das Ranking bezieht sich auf Daten zwischen 1992 und 2007. Vgl. Angaben zum Gini-Koeffizienten im *Human Development Report 2009*, online: <http://hdrstats.undp.org/en/indicators/161.html> (12.2.2010).

<sup>6</sup> Vgl. IPEA (Anm. 1), Bd. 2, S. 396 und die Daten des letzten Zensus von 2007, online: [www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/contagem2007/defaulttab.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/contagem2007/defaulttab.shtm) (12.2.2010).

<sup>7</sup> Vgl. *List of Brazilian states by Human Development Index*, online: [http://en.wikipedia.org/wiki/List\\_of\\_Brazilian\\_states\\_by\\_Human\\_Development\\_Index](http://en.wikipedia.org/wiki/List_of_Brazilian_states_by_Human_Development_Index) (12.2.2010).

Im September 2009 wurde in der Zeitschrift „Nature“ ein Aufsatz mit der These veröffentlicht, dass „heute, vor allem wegen einer schnell wachsenden Verbreitung fossiler Energieträger und industrieller Formen der Landwirtschaft, die menschliche Naturnutzung ein Niveau erreicht hat, das die Systeme schädigen kann, die die Erde für menschliches Leben attraktiv machen. Das Ergebnis kann ein unwiderruflicher (...) Umweltwandel sein, der die Erde in einen Zustand versetzt, der mit menschlicher Entwicklung schwer vereinbar ist“.<sup>8</sup> Diese systemischen Störungen umfassen den Klimawandel, den Biodiversitätsverlust, den Stickstoff- und Phosphorzyklus, das Ozonloch, die Versauerung der Meere, die globale Nutzung von Süßwasser, Veränderungen der Landnutzung, chemische Verschmutzung und die Luftverschmutzung. In all diesen Bereichen sind mögliche Grenzwerte für die Übernutzung entweder überschritten oder fast erreicht. Um diese Fehlentwicklungen aufzuhalten, fordern die Autoren des Artikels ein rasches und abgestimmtes Handeln der Staatengemeinschaft. Auf nationaler Ebene bedeutet dies, dass Gesetze und Anreize zur Begrenzung der Naturnutzung durch Produktion und Konsum dringend erforderlich sind.

Die gescheiterten Klimaverhandlungen in Kopenhagen Ende 2009 zeigen, wie schwer es der internationalen Staatengemeinschaft fällt, entsprechende Vereinbarungen zu treffen. Die Emissionsverringerungen, zu denen sich die Industrieländer bisher verpflichtet haben, sind nicht ausreichend, um die globale Erwärmung auf zwei Grad Celsius zu begrenzen, ein Grenzwert, der allgemein mit einigermaßen beherrschbarem Klimawandel assoziiert wird und Zielgröße des Copenhagen Accord ist.<sup>9</sup> Nimmt man die Diagnose des zitierten Artikels jedoch ernst, sind nicht nur Begrenzungen der Treibhausgasemissionen notwendig, sondern auch andere Grenzziehungen.

Im Vorfeld der Kopenhagener Klimakonferenz wurden große Hoffnungen auf Brasilien gesetzt. Das Land war 1992 Erstunter-

zeichner der Klimarahmenkonvention, und es hatte sich in den Folgejahren stets als engagierter, wenn auch harter Verhandler mit hohem wissenschaftlichem und diplomatischem Niveau ausgezeichnet. Präsident Luiz Inácio Lula da Silva hatte an hochrangigen EU-Initiativen teilgenommen, um die politische Basis für ein anspruchsvolles und konkretes Abkommen zu vergrößern, und er versicherte bis zum Schluss, nur ein solches unterzeichnen zu wollen.<sup>10</sup> Doch inwiefern spiegelt die brasilianische Klimapolitik ein Umdenken, das ökologische Grenzen für wirtschaftliches Handeln akzeptiert und berücksichtigt? Wo liegen Chancen und wo Spannungsverhältnisse zwischen Klima- und Wirtschaftspolitik?

## Brasilianische Klimapolitik

Der Ende 2008 vorgelegte nationale Plan zum Klimawandel sieht folgende Ziele und Maßnahmen vor:<sup>11</sup>

- Reduzierung der Entwaldungsraten in Amazonien um etwa 70 Prozent bis 2017; auf der Kopenhagener Klimakonferenz wurde angekündigt, diese Maßnahmen bis 2020 auszudehnen und damit eine Reduzierung von etwa 80 Prozent zu erreichen; zur Finanzierung wurde in der brasilianischen Entwicklungsbank BNDES ein Amazonasfonds eingerichtet, der mit Zuschüssen aus Norwegen und Deutschland finanziert wird;
- Erhöhung der Energieeffizienz um zehn Prozent bis 2030;
- Erhaltung bzw. Steigerung des hohen Anteils von erneuerbaren Energien in der Stromversorgung: Bis 2030 sollen 11,4 Prozent der Stromproduktion durch Verbrennung von Bagasse, einem Abfallprodukt bei der Alkoholherstellung aus Zuckerrohr, gedeckt werden; die Wasserkraft soll vor allem in Amazonien ausgebaut werden, außerdem sollen die Anteile der Windkraft und der Photovoltaik gesteigert werden;
- Ausbau des Verbrauchs von Agrartreibstoffen, vor allem Ethanol und Biodiesel;

<sup>8</sup> Johan Rockström u. a., A safe operating space for humanity, in: Nature vom 24.9.2009, S. 472–475 (Übersetzung: I.S.).

<sup>9</sup> Vgl. Climate Action Tracker, Ambition of only 2 developed countries sufficient for Copenhagen Accord meeting 2 °C target, press release, 2.2.2010, online: [www.climateactiontracker.org/pr\\_2010\\_02\\_02.pdf](http://www.climateactiontracker.org/pr_2010_02_02.pdf) (11.2.2010).

<sup>10</sup> Vgl. Lulas Rede am 17.12.2009 in Kopenhagen, online: <http://climatechange.thinkaboutit.eu/think2/post/pre> (12.2.2010).

<sup>11</sup> Vgl. Governo Federal/Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima, Plano Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC) Brasil, Brasília 2008.



- Verringerung der Emissionen aus der Landwirtschaft, vor allem durch Veränderung der Anbaumethoden und die Wiederherstellung von Weideland.

Des Weiteren hat Brasilien in Kopenhagen angekündigt, einen Fonds mit fünf Milliarden US-Dollar aufzulegen, um Anpassungsmaßnahmen in klimatisch besonders bedrohten Entwicklungsländern zu unterstützen. Darüber hinaus bot es anderen amazonischen und afrikanischen Ländern die Nutzung seiner Satelliten für das Monitoring der Vegetationsdecke an. Außerdem sollen bis zu 20 Prozent der Mittel des genannten Amazonasfonds in anderen Amazonasstaaten investiert werden, um auch dort die Entwaldung zu reduzieren.<sup>12</sup>

Mit diesem klimapolitischen Paket hat Brasilien auf die Beschlüsse reagiert, die 2007 auf der Klimakonferenz in Bali gefasst worden waren. Hier hatten sich auch die Entwicklungsländer zu emissionsreduzierenden Aktivitäten verpflichtet, was ein erhebliches Umdenken auch in der brasilianischen Außenpolitik signalisierte. Denn seit der ersten UN-Umweltkonferenz 1972 in Stockholm hatte Brasilien stets die nationale Souveränität anstelle einer gemeinsamen Verantwortung für den Schutz und die Bereitstellung globaler öffentlicher Umweltgüter betont. So hatte es zum Beispiel stets abgelehnt, seine Waldpolitik auf internationalen Foren zu thematisieren. Ein weiteres Prinzip war die Forderung nach Vorleistungen der Industrieländer und die Bindung der Leistungen von Entwicklungsländern an eine angemessene internationale finanzielle Unterstützung. Als Verursacher von Umweltschäden wurden – vermittelt über die globalen ökonomischen und politischen Machtungleichgewichte – stets die Industrieländer identifiziert. Zum Argumentationsmuster gehörte schließlich die Vorstellung, dass Umweltprobleme im Zuge des Modernisierungsprozesses über Wirtschaftswachstum und die Einführung moderner Technologien gelöst werden könnten.<sup>13</sup>

<sup>12</sup> Vgl. Ronie Lima, Dilma e Minc anunciam US \$ 5 bilhões do Brasil para países pobres, 17.12.2009, online: [www.ecodebate.com.br/2009/12/17/cop-15-dilma-e-minc-anunciam-us-5-bilhoes-do-brasil-para-paises-pobres/](http://www.ecodebate.com.br/2009/12/17/cop-15-dilma-e-minc-anunciam-us-5-bilhoes-do-brasil-para-paises-pobres/) (24. 2. 2010).

<sup>13</sup> Vgl. Roberto Guimarães/Joana Bezerra/Roberto Pascarella, Agenda internacional de meio ambiente: continuidade e mudança da posição do Brasil nas negociações internacionais entre 1972 e os dias de hoje, Rio de Janeiro 2009 (unveröffentlichtes Ms.).

Hier hat sich inzwischen ein Wandel vollzogen: Durch freiwillige nationale Maßnahmen, zu denen es sich allerdings international verpflichtet, leistet Brasilien nun aktive Beiträge zur Sicherung globaler öffentlicher Güter wie das Klima. Umweltziele sollten jetzt auch in Entwicklungsstrategien berücksichtigt werden, das heißt, Wachstum und Modernisierung werden nicht als vorrangig zu erbringende Leistung angesehen. Insgesamt erwartet die brasilianische Regierung, dass die genannten Maßnahmen bis 2020 zu einer Verringerung der Emissionen um mindestens 36 Prozent und maximal fast 39 Prozent gegenüber *business as usual* führen werden. Es ginge aber auch mehr: Die Unternehmensberatung McKinsey schätzt, dass es möglich ist, die brasilianischen Treibhausgasemissionen bis 2030 um 70 Prozent zu reduzieren. Das größte Vermeidungspotenzial wird dabei mit 72 Prozent im Bereich der Entwaldung gesehen.<sup>14</sup>

## Klimapolitik vs. Wachstumsstrategie

Ende 2009 wurde in Brasilien eine Studie zur Ökonomie des Klimawandels veröffentlicht, die sich mit den Risiken für die brasilianische Wirtschaft befasst, die durch die Auswirkungen des Klimawandels entstehen. In ihr wurde auch berechnet, welche Auswirkungen die nationale Klimapolitik auf das Wirtschaftswachstum haben würde, und zwar auf Grundlage verschiedener, am Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) orientierter Szenarien. Sie kommt dabei zu dem Ergebnis, dass eine Wirtschaftspolitik mit klimapolitischen Maßnahmen insgesamt zu einer höheren Wirtschaftsleistung führt als ohne; die Zunahme der Armut hätte in beiden Fällen ein so geringes Ausmaß, dass sie vernachlässigt werden kann.<sup>15</sup> Insgesamt geht die Studie von einer Verfünffachung des Bruttoinlandsprodukts gegenüber 2008 aus. Der einzige explizite Parameter zur Begrenzung der Naturnutzung in dieser Studie sind Treibhausgasemissionen. Da die Entwaldung mehr als die Hälfte der Emissionen verursacht, gibt

<sup>14</sup> Vgl. McKinsey & Company, Pathways to a Low-Carbon Economy for Brazil, March 2009, online: [www.mckinsey.com/clientservice/ccsi/pdf/pathways\\_low\\_carbon\\_economy\\_brazil.pdf](http://www.mckinsey.com/clientservice/ccsi/pdf/pathways_low_carbon_economy_brazil.pdf) (23. 2. 2010).

<sup>15</sup> Vgl. Jacques Marcovitch, Economia da Mudança do Clima no Brasil: custos e oportunidades, Rio de Janeiro 2009, online: [www.economiadoclima.org.br/files/biblioteca/RESUMO\\_FINAL.pdf](http://www.economiadoclima.org.br/files/biblioteca/RESUMO_FINAL.pdf) (3. 2. 2010).

es auch einen indirekten Bezug zu Begrenzungen für den Schutz zweier weiterer Erdsysteme, der Biodiversität und der Vegetationsdecke. Die anderen Parameter bleiben unberücksichtigt, so dass nicht auszuschließen ist, dass negative Trends implizit fortgesetzt werden, ihre Wirkungen aber unsichtbar bleiben.

Es gibt aber auch innerhalb des klimapolitischen Maßnahmenpakets Spannungen mit der bisher dominierenden Wachstumsstrategie, vor allem in Bezug auf die weitere Ausdehnung des Agrarsektors. Die entscheidende Frage der nächsten Jahre wird sein, wie stark der politische Wille zur Bekämpfung der Entwaldung wirklich ist. In den Expansionsstrategien privater und öffentlicher Akteure spielen Amazoniens Ressourcen eine wichtige Rolle, vor allem der Boden, die Bodenschätze und die Wasserkraft. Das Gebiet wurde in den 1960er Jahren durch den Bau von Überlandstraßen erschlossen. Die Erschließung wurde mit öffentlichen Mitteln finanziert und diente ihrer ökonomischen Inwertsetzung.<sup>16</sup> Zunächst wurde das Land großen Konzernen für die Viehzucht angeboten, dann sollte die überschüssige Landbevölkerung aus dem von Dürre geplagten Nordosten dort angesiedelt werden. Seit den 1970er Jahren wurden die Erzvorkommen ausgebeutet, große Wasserkraftwerke gebaut und die Ansiedlung von Kleinbauern gefördert. Das Ergebnis war ein Anwachsen der städtischen und ländlichen Bevölkerung und eine Verringerung der Waldfläche um etwa 19 Prozent.

Seit den 1990er Jahren entwickelt sich die Entwaldungsdynamik unabhängig von öffentlichen Investitionen. Überlandstraßen werden zunehmend von kapitalkräftigen Sägewerksbesitzern, Viehzüchtern und Sojafarmern angelegt. Letztere haben dabei die großen Exportmärkte im Auge, da die brasilianischen Fleisch- und Sojaexporte seit der BSE-Krise in Europa stark zugenommen haben. Gegenwärtig ist Amazonien jedoch kein wichtiger Produktionsstandort für den Export. Nachdem die Savanne im Süden Amazoniens durch Bodenverbesserungen für den Sojaanbau erschlossen wurde, werden nun im Trockengebiet um Santarém in Zentralamazonien große Flächen gerodet. Die massive

Ausweitung der Bioethanolproduktion auf Zuckerrohrbasis im Süden und Südosten des Landes trägt zur Verdrängung der Viehzucht in das Amazonasgebiet bei. Aber auch für die Produktion von Agrartreibstoffen wird Amazonien in den Blick genommen.

Die Maßnahmen der brasilianischen Bundesregierung zum Schutz des Amazonasgebietes vor Raubbau haben sich verbessert; zwischen den umweltpolitischen Plänen für Amazonien (Schutzgebiete) und den Plänen in der Energie- und Verkehrspolitik (Bau von Wasserkraftwerken, Gaspipelines, Straßen) gibt es jedoch Unstimmigkeiten. Nachdem die Entwaldungsrate 2002 und 2003 enorm gestiegen war, wurde ein interministerielles Maßnahmenpaket für die Bekämpfung der Entwaldung beschlossen. Umgesetzt werden davon bisher nur die Kontrollmaßnahmen des Umweltministeriums; Verbesserungen bei der Landtitelvergabe und der Umweltverträglichkeitsprüfung sind noch nicht erreicht. Die Reichweite und Effektivität der Maßnahmen der Bundesregierung wird dabei durch allgemeine Governance-Schwächen in den Bereichen Rechtsstaatlichkeit und Korruptionsbekämpfung wesentlich beeinträchtigt.

Neuere Entwicklungen verschärfen die Spannungen: 2009 hat Präsident Lula da Silva die Nichtbeachtung der Auflagen für den Waldschutz für private Landeigentümer bis Ende 2011 straffrei gestellt. Anfang 2010 wurde der Bau des Wasserkraftwerks von Belo Monte, das 11 000 Megawatt Strom generieren soll, am Fluss Xingu genehmigt. Obwohl die Stauseefläche im Vergleich zur Kapazität sehr gering ist, werden doch erhebliche Auswirkungen auf die flussabwärts gelegenen Ökosysteme erwartet. Hinzu kommt, dass dieser Bau die Anlage weiterer Staudämme nach sich ziehen kann – dies ist in den Originalplänen aus den 1980er Jahren vorgesehen und hat schon damals massiven Widerstand der indigenen Völker ausgelöst. Am Xingu befindet sich eines der größten Indigenenschutzgebiete Brasiliens: Dieses Gebiet wurde eingerichtet, nachdem im Zuge des Straßenbaus durch die Region ein bis dahin völlig zurückgezogen lebendes Indigenenvolk fast vollständig ausgerottet wurde. Die Asphaltierung dieser Straße (BR-163), einer inzwischen für den Sojaanbau und Export wichtigen Nord-Süd-Achse zwischen Santarém und Cuiabá, ist ebenfalls beschlossen.

<sup>16</sup> Vgl. David Mahar, *Government policies and deforestation in Brazil's Amazon region*, Washington 1988.

An diesen Bauvorhaben wird sich zeigen, wie ernst es der brasilianischen Regierung mit dem Waldschutz ist – hier muss es ihr gelingen, die spontanen Zuwanderungs- und Entwaldungsprozesse zu verhindern, die bisher immer derartige Großprojekte in Amazonien begleitet haben. Dies erfordert zweierlei: Zum einen muss die Kontrolle von Schutzgebieten durch die Umweltbehörden und der Forstkonzessionen durch die Forstbehörde erheblich verstärkt und mit Kontrollen der Katasterämter integriert werden, um illegale Landnahme bzw. -nutzung zu verhindern. Gleichzeitig sind erhebliche Investitionen in die lokale Entwicklung nötig, also in den Ausbau und die Erhaltung lokaler Straßennetze in den Altsiedelgebieten, in deren Schulen und Gesundheitsversorgung, in lokale Stromnetze und in die Rechtssicherheit. Es geht darum, eine relativ kleine Anzahl von Menschen auf einer relativ großen Fläche besser bzw. angemessen zu versorgen. Eine Verbesserung der Lebens- und Wirtschaftsbedingungen in den bereits entwaldeten und besiedelten Gebieten Amazoniens könnte zum Schutz der restlichen Flächen beitragen.

2003 hatte sich Lula da Silva mit den Gouverneuren der amazonischen Bundesstaaten auf ein Programm zur nachhaltigen Entwicklung Amazoniens verständigt. In der mehrjährigen Investitions- und Budgetplanung der Bundesregierung (Plano Plurianual, PPA) und im Programm zur Wachstumsbeschleunigung (Programa de Aceleração do Crescimento, PAC) wurden vor allem Mittel für die Stromversorgung, Straßenbau, Wasserver- und Abwasserentsorgung in Amazonien vorgesehen. Die Mittel für die sozialen und umweltpolitischen Begleitmaßnahmen und die Entwicklung anderer amazonischer Regionen sind in den Budgets verschiedener Ministerien enthalten. Wesentlich für die Einhegung der negativen Umweltwirkungen des Ausbaus großer (nicht lokaler) Infrastrukturnetze wäre die sofortige Stärkung der Umweltverwaltung und des lokalen Rechtswesens. Das Umweltministerium hat jedoch zwischen 2005 und 2008 jährlich nur knapp 20 Prozent seiner Mittel für Amazonien auch wirklich ausgegeben, die Mittel für den Nordosten hingegen durchschnittlich zu etwa 44 Prozent.<sup>17</sup>

<sup>17</sup> Vgl. IPEA (Anm. 1), Bd. 2, S. 382–396.

Der Befund zu Amazonien ist nicht positiv. Wie steht es um die Förderung der Energieeffizienz und der erneuerbaren Energien? Bisher war die Verminderung von Treibhausgasemissionen eher ein sekundärer Nebeneffekt von anders motivierten Politiken.<sup>18</sup>

- Bei der Förderung von Ethanol (als Reaktion auf die Erdölpreisschocks von 1973 und 1979) und von Erdgas stand die Verbesserung der Energiesicherheit im Vordergrund (2000/2001 konnte das Energieangebot nicht mit der Dynamik des Wirtschaftswachstums mithalten und erforderte ein Rationierungsprogramm);
- der Schutz und die Förderung einheimischer Industrien war ebenfalls ein starker Anstoß für die Förderung von Ethanol;
- die Förderung der Landwirtschaft und der Regionalentwicklung im Nordosten steht hinter dem Programm zur Förderung von Biodiesel und
- innovationspolitische Ziele sowie das Ziel der Effizienzsteigerung haben die Kraft-Wärme-Kopplung bei der Ethanolherstellung (Verbrennung von Bagasse) gefördert.

Im PAC sind 65 Prozent der Ausgaben für den Ausbau der Infrastruktur im Bereich des Erdgases und des Erdöls vorgesehen, die Beträge für Wind- und Sonnenenergie und Energieeffizienz sind weitaus geringer. Fraglich ist auch, ob es gelingen wird, die sekundären Effekte der Ausweitung der Ethanolproduktion zu begrenzen. Der Zuckerrohranbau verdrängt schon heute die Rinderzucht aus dem Süden nach Amazonien. Dieser Risiken sind sich zumindest Teile der brasilianischen Politik und Verwaltung bewusst. So wurde 2008 im brasilianischen Finanzministerium eine permanente Arbeitsgruppe zum Thema „Wirtschaftspolitik im Zeichen der brasilianischen Klimapolitik“ eingerichtet, die umwelt- und marktwirtschaftliche Instrumente zur Umsetzung der brasilianischen Klimapolitik entwickeln soll. Zudem gibt es ein interministerielles Komitee zu Fragen des Klimawandels, dessen Spielraum jedoch sehr begrenzt zu sein scheint – diesen Schluss legt zumindest die Rücksichtslosigkeit nahe, mit der 2008/2009 die umwelt-

<sup>18</sup> Vgl. Mikael Román, *What Order in Progress? Brazilian Energy Policies and Climate Change in the Beginning of the 21st Century*, Linköping 2007.

politische Genehmigungsbehörde umgestaltet wurde, um die Umweltlizenzen für die Wasserkraftwerke in Amazonien durchzusetzen.

positiven Veränderungen im Süden und Südosten werden diese Verluste nicht kompensieren können.

## Wachstumsgefährdungen durch den Klimawandel

## Fazit

Mit der Veröffentlichung des IPCC-Berichts im Januar 2007 sind die Folgen des Klimawandels auch in Brasilien zum innenpolitischen Thema geworden. 2009 wurde mit finanzieller Unterstützung durch das britische Außenministerium von den führenden brasilianischen Forschungseinrichtungen eine Studie erstellt, in der die Risiken und Kosten der Auswirkungen des Klimawandels für verschiedene Sektoren berechnet wurden, insbesondere in den Bereichen Energie, Wasser und Landwirtschaft.<sup>19</sup> Ihre wichtigsten Ergebnisse zeigen, wie sehr ein effektiver Klimaschutz im Interesse Brasiliens liegt:

- Die Auswirkungen des Klimawandels können die brasilianische Wirtschaftsleistung bis 2050 um 0,5 bis 2,3 Prozent verringern;
- am stärksten werden die Amazonasregion und der Nordosten betroffen sein, also diejenigen Regionen, die bereits heute durch überdurchschnittlich hohe Armut geprägt sind;
- in Amazonien kann es bis 2100 sieben bis acht Grad Celsius wärmer werden, 40 Prozent der gegenwärtigen Waldfläche würde dann zu Savanne, vor allem im Süden und Südosten des Amazonasgebietes;
- im Nordosten werden die Niederschläge abnehmen und damit die landwirtschaftlichen Erträge sowie der Viehbestand; die Wassermenge der Flüsse kann zum Ende des Jahrhunderts um bis zu 90 Prozent abnehmen;
- wegen der steigenden Temperaturen werden die landwirtschaftlichen Erträge in ganz Brasilien beträchtlich sinken, eine Ausnahme bilden die kälteren Regionen im Süden und Südosten;
- die Bereitstellung von Elektrizität wird schwieriger: Knapp 30 Prozent des Stromangebots wird nicht mehr sicher sein, vor allem wegen der Veränderung der Niederschläge im Norden und Nordosten; die

Das Umdenken, das in den bisherigen klimapolitischen Zielen Brasiliens sichtbar wird, ist vor dem Hintergrund kumulativer negativer Umweltrends auch in anderen Bereichen nicht ausreichend, weil die energiepolitische Planung bis 2030 von einer Verdoppelung der energiebedingten Emissionen gegenüber 2006 ausgeht. Die energiebedingten Pro-Kopf-Emissionen Brasiliens entsprechen heute bereits 7,5 Tonnen CO<sub>2</sub> – nach Berechnungen des Wissenschaftlichen Beirats der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (WBGU) ist erforderlich, dass in der zweiten Hälfte des Jahrhunderts Pro-Kopf-Werte unter zwei Tonnen erreicht werden, soll der Klimawandel auf zwei Grad Celsius begrenzt werden.<sup>20</sup> Eine wesentliche Steigerung von Wind- und Sonnenenergie und anderen erneuerbaren Energien am brasilianischen Energiemix wäre also auch in der kurzen Frist erforderlich.

Der Ausbau der Wasserkraft in Amazonien ist mit großen Risiken behaftet – für die indigenen Völker, die Kleinbauern, die lokalen Ökosysteme, die Artenvielfalt und den Waldschutz. Dies sollte daher nicht das Mittel der Wahl sein, um die Energieversorgung zu verbessern. Die Steigerung der Energieeffizienz und die Reduzierung des Verbrauchs bergen noch viele Möglichkeiten, insbesondere im Bereich der Gebäude. Energieeffizientes Bauen findet sich weder in der nationalen Klimapolitik noch in der Studie zur Ökonomie des Klimawandels in Brasilien. Agrartreibstoffe als Lösung im Transportbereich sind sicher teilweise notwendig – aber auch hier sollten stärker als bisher kollektive Transportsysteme und der Ausbau des Bahnverkehrs angestrebt werden. Schließlich wird es in Brasilien (und stärker noch in Deutschland) notwendig sein, über Lebensstile, Produktions- und Konsummuster nachzudenken, um Erwartungen an ein Leben im Wohlstand an die eingangs benannten Grenzen der Erdökosysteme anzupassen.

<sup>20</sup> Vgl. WBGU, Kassensturz für den Weltklimavertrag – der Budgetansatz, Berlin 2009, online: [www.wbgu.de/wbgu\\_sn2009.pdf](http://www.wbgu.de/wbgu_sn2009.pdf) (24.2.2010).

<sup>19</sup> Vgl. Marcovitch (Anm. 15).

Kristina Hille

# Reaktivierte Unternehmen: Die *empresas recuperadas* in Argentinien

Weltweit zittern viele Menschen täglich um ihre Arbeitsplätze, fürchten um ihre Existenz. Die bevorstehende Schließung des Opel-Werks in

**Kristina Hille** Antwerpen durch den US-Konzern General Motors wird Tausende ihre Jobs kosten. Im irischen Limerick hat der Computerhersteller Dell Ende des vergangenen Jahres

Dr. phil., geb. 1975; Politologin und Filmemacherin mit Schwerpunkt Soziale Ökonomie und indigene Völker, Junín 879, c 1113 Buenos Aires/Argentinien. kristina.hille@awka-liwen.org

sein Werk geschlossen und 1900 Menschen entlassen, mit fatalen Folgen für die gesamte Region.<sup>1</sup> Vor dem Bankrott der spanischen Fluggesellschaft Air Comet, die im Eigentum des Präsidenten der spanischen Arbeitgeberorganisation CEOE stand, wurde die Belegschaft monatelang nicht bezahlt und schließlich einfach entlassen.<sup>2</sup>

Dies sind nur einige Beispiele aus dem Herzen Europas. Die Folgen der schlimmsten Wirtschaftskrise seit fast einem Jahrhundert sind hier und in den USA noch immer deutlich zu spüren. In Argentinien ist die Bevölkerung an derartiges Geschehen längst gewöhnt. Es ist lediglich eine der zyklisch wiederkehrenden Krisen, die jüngste war zu Anfang dieses Millenniums. Im November 2001 kam es zu einer Kapitalflucht in Milliardenhöhe, die

<sup>1</sup> Vgl. die „Vorberichterstattung“ von Jochen Stahneke, Limerick: Eine Stadt im Überlebensmodus, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) vom 4.5.2009, online: [www.faz.net/s/RubDDBDABB9457A437BAA85A49C26FB23A0/Doc~E92581DBACB9946F7AFAF3EE3C69AC58A~ATpl~Ecomon~Scontent.html](http://www.faz.net/s/RubDDBDABB9457A437BAA85A49C26FB23A0/Doc~E92581DBACB9946F7AFAF3EE3C69AC58A~ATpl~Ecomon~Scontent.html) (11.1.2010).

<sup>2</sup> Vgl. Air Comet ist pleite und entlässt gesamtes Personal, in: Neue Züricher Zeitung (NZZ) vom 22.12.2009, online: [www.nzz.ch/nachrichten/wirtschaft/aktuell/air\\_comet\\_ist\\_pleite\\_und\\_entlaesst\\_gesamtes\\_personal\\_1.4312601.html](http://www.nzz.ch/nachrichten/wirtschaft/aktuell/air_comet_ist_pleite_und_entlaesst_gesamtes_personal_1.4312601.html) (11.1.2010).

Bankguthaben der Sparer wurden eingefroren, die Menschen protestierten auf den Straßen, und die Regierung trat zurück. Fast 3000 argentinische Unternehmen meldeten im Jahr 2001 Insolvenz an.<sup>3</sup> 2002 stieg die offene statistische Arbeitslosigkeit auf fast 20 Prozent.<sup>4</sup>

In dieser explosiven Stimmung entstanden die sogenannten *empresas recuperadas* (reaktivierte Unternehmen).<sup>5</sup> Über 10000 Arbeitnehmer besetzten ihre ehemaligen Arbeitsplätze, um sie zu erhalten und ihr Unternehmen selbst zu verwalten, mit dem Slogan „*ocupar, resistir, producir*“ (besetzen, standhalten, produzieren). Sie „reaktivierten“ die Unternehmen, welche die ehemaligen Eigentümer schon längst aufgegeben hatten. Die meisten von ihnen hatten seit Monaten vergeblich auf ihren Lohn gewartet. Ihre Chefs schlichen sich, oft ohne etwas zu sagen, einfach davon, verschlossen die Werkstore und hinterließen einzig und allein einen Berg Schulden. Teilweise hatten sie die Räumung des Unternehmens jahrelang geplant, um es an einem anderen Standort wieder aufzubauen: Sie nahmen Kredit um Kredit auf, ohne jemals daran zu denken, diese zurückzuzahlen oder auch nur einen Peso in das Unternehmen zu investieren. Als die ökonomische Situation ihnen keinerlei Gewinn mehr versprach und ihnen alle Zuschüsse verweigert wurden, brachten sie ihr Geld im Ausland in Sicherheit und verschwanden von der Bildfläche.

Im Jahr 2004 gab es 161 *empresas recuperadas*, 2009 waren es bereits 240, die meisten davon in den Provinzen Buenos Aires, Santa Fé und Córdoba. Der Großteil sind kleine und mittelständische Unternehmen, nur vier Prozent beschäftigen mehr als 200 Personen. Ihre Mitglieder entstammen allen Wirtschaftssektoren: Lehrer, Grafiker und Journalisten sind ebenso darunter wie Krankenschwestern

<sup>3</sup> Vgl. José Félix Sancha, *Recuperación de fuentes de trabajo a partir de la autogestión de los trabajadores*, in: *realidad económica*, 183 (2001), S. 62–75, hier: S. 67.

<sup>4</sup> Argentinien konnte die Weltfinanzkrise relativ gut abfedern. Im zweiten Trimester 2009 lag die Arbeitslosigkeit bei lediglich 8,8 Prozent. Vgl. dazu International Labour Organization, *Panorama Laboral 2009. América Latina y el Caribe, Avance primer semestre*, Lima 2009, S. 87.

<sup>5</sup> Vgl. ausführlich: Kristina Hille, *Die empresas recuperadas in Argentinien. Selbsthilfe von Erwerbslosen in Krisenzeiten*, Marburg 2009.

oder Informatiker. Die vorwiegende Anzahl kommt jedoch aus der Metallindustrie.

In der Regel wenden die Mitglieder der *empresas recuperadas* bei den Besetzungen keine Gewalt an. Sie erhalten allerdings zeitweise Unterstützung von den sogenannten *piqueteros*.<sup>16</sup> Besonderes Engagement für die Erwerbslosen zeigten auch die Universitäten. Studierende und Professoren standen ihnen Rede und Antwort und gaben den Kooperativenmitgliedern fachspezifische Kurse, um die selbstverwaltete Produktion anzukurbeln. In der Arbeiterkooperative Chilavert in Buenos Aires befindet sich außerdem das Informationszentrum über die *empresas recuperadas*. Studierende der Universität von Buenos Aires archivieren in der Druckerei Pressetexte über die soziale Bewegung und laden zu kulturellen Veranstaltungen ein. Zahlreiche Schulungen und Lehrgänge werden überdies von staatlicher Seite geboten. Seit der argentinische Staat ihren Nutzen erkannt hat, werden sie aktiv von ihm unterstützt; durch entsprechende Gesetze wurde ihnen eine legale Basis gegeben. Um den Bekanntheitsgrad der *empresas recuperadas* zu erhöhen und ihre Mitgliederzahl zu vergrößern, organisiert das Arbeitsministerium jährlich die Messe der *empresas recuperadas* in Buenos Aires und gibt einen Katalog heraus, der die entsprechenden Unternehmen aufführt.

## Rechtlicher Rahmen

Weil der Gesetzgeber schnell handelte und eine Selbstverwaltung ermöglichte, gelang es

<sup>16</sup> Die *piqueteros* („Straßenkämpfer“) treten in Argentinien seit den 1990er Jahren auf. Es handelt sich bei ihnen um Erwerbslose ohne soziale Absicherung, die versuchen, durch unangemeldete Demonstrationen die Aufmerksamkeit der Politiker auf sich zu lenken, mit dem Ziel, auf die Listen der Sozialhilfe und Arbeitslosenunterstützung gesetzt zu werden. Dabei werfen sie sich, oft mit einem Stock bewaffnet, vor fahrende Autos, um diese zum Anhalten zu zwingen und ihrem Demonstrationzug freies Geleit zu gewähren. Die Praxis der Straßenblockaden hat sich in den vergangenen Jahren stark verbreitet. Zu den bekanntesten *piquetero*-Organisationen zählen das MIJD (Movimiento Independiente de Jubilados y Desocupados) von Raul Castells und die FTV (Federación Tierra y Vivienda) von Luis D’Elia. Vgl. Kristina Hille, *The empresas recuperadas in Argentina – a way out of the crisis*, in: International Labour Organization, *African responses to the crisis through the social economy. Working document for the International Conference on the Social Economy*, Genf 2009, S. 3–14, hier: S. 5.

den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der *empresas recuperadas*, ihre Arbeitsplätze zu sichern. Einerseits wurden diverse Programme erlassen, um ihnen finanziell und technisch unter die Arme zu greifen, andererseits schuf der Staat einen legalen Rahmen für die ehemalige Belegschaft, so dass eine strafrechtliche Verfolgung wegen der Unternehmensbesetzungen ausgeschlossen wurde. Zunächst wurde das Insolvenzrecht geändert. Die sogenannte „zeitweilige Nutzung“ (*uso temporario*), gemäß Artikel 189, erlaubt es denjenigen Erwerbslosen, die sich zu einer Genossenschaft zusammengeschlossen haben, das Unternehmen für eine bestimmte Dauer selbständig zu verwalten. Die „zeitweilige Nutzung“ beginnt mit der Einleitung des Insolvenzverfahrens und endet mit der Zwangsversteigerung zur Befriedigung der Gläubiger. Sie unterbricht also das Insolvenzverfahren und verschiebt den Termin der Zwangsversteigerung, um den Erwerbslosen die Möglichkeit zu geben, das Unternehmen legal zu betreiben (*Abbildung*).

Die ehemalige Belegschaft kann, in Form einer Genossenschaft, einen Antrag auf die vorübergehende Selbstverwaltung stellen. Die Entscheidung darüber, ob diesem stattgegeben wird und wie lange die „zeitweilige Nutzung“ dauert, unterliegt allerdings allein dem zuständigen Richter.

Die Idee, den Artikel 189 im Konkursrecht zu ändern, war ursprünglich mit dem Gedanken verknüpft, dass nicht nur die Erwerbslosen geschützt werden sollten, sondern auch der Wert des Unternehmens gesteigert werden könnte, wenn dieses in der Zwangsversteigerung als funktionierend verkauft werde und sich damit die Konkursmasse für alle Gläubiger erhöhe.

Die Mitglieder der *empresas recuperadas* kritisieren allerdings, dass sie in der Zwangsversteigerung keine privilegierten Bieter sind. Sie unterliegen stets der Gefahr, das Unternehmen wieder zu verlieren, obwohl sie dessen Mehrwert produziert haben, der ihnen in keinsten Weise angerechnet wird.<sup>17</sup> Kritisiert wird das Gesetz ferner, weil es bisher keine Klauseln enthält, die den Richter in bestimm-

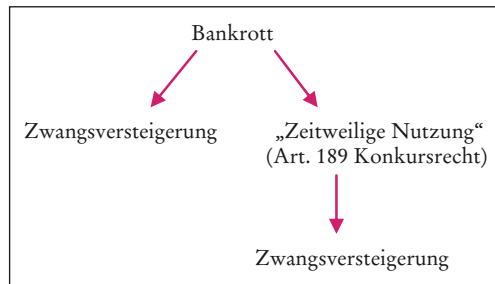
<sup>17</sup> Vgl. Kristina Hille, *Las empresas recuperadas en Argentina. Un modelo para los trabajadores ante la crisis mundial*, in: *Idelcoop*, 36 (2009) 193, S. 245–252, hier: S. 247.

ten Fällen dazu verpflichtet, einem Antrag auf Selbstverwaltung zuzustimmen. Zudem ist es den Kooperativenmitgliedern nicht möglich, eine Verlängerung der „zeitweiligen Nutzung“ zu beantragen, nicht einmal, wenn es sich um einen schuldhaften Bankrott handelt.

Zum alternativen Schutz der Erwerbslosen wurden darüber hinaus in bestimmten Fällen Enteignungsgesetze erlassen. Sie sollen insbesondere denjenigen Mitgliedern der *empresas recuperadas* Rechtssicherheit bieten, die ihre ehemalige Arbeitsstätte besetzen, bevor das Insolvenzverfahren eingeleitet worden ist. Auch hier soll verhindert werden, dass das Gebäude und die Maschinen verkauft werden, damit die Belegschaft zunächst ihren Arbeitsplatz behalten kann. Dazu wird den Genossenschaftsmitgliedern zeitweilig das Verfügungsrecht am Unternehmen zugesprochen. Die Enteignungen eröffnen zudem die Möglichkeit, das Insolvenzverfahren für einen längeren Zeitraum als durch die „zeitweilige Nutzung“ zu unterbrechen und den Genossenschaftsmitgliedern damit eine größere Chance einzuräumen, das Geld zum Kauf in der Zwangsversteigerung aufzubringen. In Einzelfällen kann dies für mehrere Jahre sein, wenn diverse Enteignungsgesetze nacheinander verabschiedet werden. Diese Praxis beruht auf der Überlegung, dass im Falle einer bald endenden Frist für eine Entschädigungszahlung das Insolvenzverfahren nur dann weiterhin unterbrochen werden kann, wenn ein zweites Enteignungsgesetz vorliegt. Denn erst wenn für die Enteignung eine Entschädigung geleistet wurde, ist diese unwiderufbar vollzogen. Sobald die Frist für die Entschädigungszahlung verstreicht, wird die Enteignung wieder hinfällig, und das Insolvenzverfahren geht weiter.

Diese Vorgehensweise wird jedoch zunehmend kritisiert, denn der Staat hat in den meisten Fällen gar kein Interesse an einer „realen Enteignung“, bei der der enteignete Eigentümer oder, im Falle eines Bankrotts, die Gläubiger entschädigt werden. Viele Genossenschaftsmitglieder hoffen allerdings, dass das Unternehmen tatsächlich enteignet (also auch entschädigt) wird. Ihre Hoffnung ist, dass der Staat ihnen das Unternehmen anschließend entweder überträgt oder mit der Vereinbarung verkauft, dass sie das Geld innerhalb eines bestimmten Zeitraums zurückzahlen können. Dieser Kauf bietet den Genossenschaftsmitgliedern den Vorteil, dass sie keine

Abbildung: Die „zeitweilige Nutzung“



Quelle: eigene Darstellung.

weiteren Konkurrenten haben, die den Preis möglicherweise in die Höhe treiben, wie dies bei der öffentlichen Versteigerung der Fall ist.

Auf eine Enteignung mit Entschädigungszahlung warten die Genossenschaftsmitglieder jedoch oft jahrelang vergeblich. Meist scheitert sie schon allein an den fehlenden finanziellen Mitteln des Staates. Kleinere und unbekanntere Unternehmen stehen in diesem Fall noch schlechter da. Denn hier besteht keinerlei Prognosemöglichkeit, ob die Kooperative in Zukunft erfolgreich ist und die Genossenschaftsmitglieder das vorgestreckte Geld wirklich an den Staat zurückzahlen können. Auch eine Verstaatlichung wäre hier keine Alternative, da es sich um kein großes, potentes Unternehmen handelt, das möglicherweise sogar Teil der Schlüsselindustrie des Landes ist und damit rentabel für Staat und Provinz. In der Öffentlichkeit ist der Unterschied zwischen einer entschädigten Enteignung und einem bloßen Enteignungsgesetz, also einer unentschädigten Enteignung überwiegend unbekannt. Es herrscht das allgemeine Vorurteil, dass alle *empresas recuperadas* von entschädigten Enteignungen auf Kosten der Steuerzahler profitieren (tatsächlich sind es weniger als fünf Prozent).

## Empresas recuperadas als Genossenschaften

97 Prozent der *empresas recuperadas* sind Genossenschaften, davon streben zwei Prozent eine Verstaatlichung an, die restlichen drei Prozent haben sich mit einem Investor zusammengeschlossen. Die Zeitung „Comercio y Justicia“ in Córdoba etwa ist ein sehr erfolgreiches Beispiel für eine *empresa recuperada* in Form eines kleinen und mittelstän-

dischen Unternehmens. Nach der Insolvenz 2001 verwalteten die Kooperativenmitglieder das Unternehmen zunächst während der „zeitweiligen Nutzung“ selbst. Anschließend konnten sie es mit Hilfe eines Kredits und dem von ihnen angesparten Kapital erwerben. Ein Beispiel für eine Kooperative, die sich einen Investor suchte, um das Unternehmen weiterführen zu können, ist der Traktorenhersteller Pauni, ebenfalls in Córdoba. Nachdem die Firma 2001 Bankrott ging, besetzte die ehemalige Belegschaft das Unternehmen und bekam zunächst eine „zeitweilige Nutzung“ in Form eines Mietvertrags. Auch sie wurde in der öffentlichen Versteigerung Miteigentümer des Unternehmens.

Nur in einigen Fällen streben die Mitarbeiter eine Verstaatlichung an, etwa im Fall der Keramikfabrik Zanón in Neuquén, die zu den wichtigsten Keramikproduzenten Argentiniens gehört. Sie orientieren sich an der bekannten Werft Astillero Rio Santjago in der Provinz Buenos Aires, deren Belegschaft sich in den 1990er Jahren erfolgreich gegen eine geplante Privatisierung zur Wehr gesetzt hatte. Als *empresa recuperada* konnte Zanón, von der Belegschaft inzwischen umbenannt in Fasinpat (*Fábrica Sin Patrón*, Fabrik ohne Chef), vor der Schließung bewahrt werden, was zahlreiche Arbeitsplätze rettete. Das Unternehmen wurde mittlerweile enteignet und auf die Genossenschaftsmitglieder übertragen. Diese halten aber an ihrem ursprünglichen Ziel fest und kämpfen weiter für eine Verstaatlichung. Bereits im Jahr 2009 wurde die Papierfabrik Massuh (jetzt Papelera Quilmes) in der Provinz Buenos Aires verstaatlicht. Sie hatte monatelang stillgestanden und war von ihren Eigentümern leer geräumt worden.<sup>18</sup>

Die Mitglieder der *empresas recuperadas* sind zwar kein derartig schwacher Akteur wie die *piqueteros*, die Erwerbslosen, die keinerlei Anbindung an ein Unternehmen hatten und folglich überhaupt keine Ansprüche stellen können, sie sind aber auch nicht mit einer fest angestellten Belegschaft zu vergleichen, die beispielsweise für die Verkürzung ihrer Arbeitszeit protestiert. Die Mitglieder der *empresas recuperadas* verfügen über kei-

nerlei Produktionsmacht gegenüber ihrem ehemaligen Arbeitgeber, denn es handelt sich um Unternehmen, bei denen die Produktion bereits eingestellt wurde. Eine Produktionsblockade als Verhandlungsbasis ist deswegen nicht mehr möglich. Es bleibt den Arbeitern einzig und allein die Besetzung des Unternehmens, um zu verhindern, dass die Maschinen abtransportiert werden. Sie können nicht, wie beispielsweise die Belegschaft von General Motors in Flint, Michigan, im Jahr 1936, einfach das Fließband lahmlegen.

Handelt es sich bei einem Werk um ein wichtiges Glied in einer vertikalen Unternehmensorganisation, kann die Stilllegung des Produktionsprozesses in diesem Werk unter Umständen zur Unterbrechung der Produktion des gesamten Unternehmens führen. Eine kleine Zahl von Aktivisten reicht hier bereits aus, um eine robuste Verhandlungsposition zu schaffen.<sup>19</sup> Die Verteidigung des Arbeitsplatzes bei einer bereits vollzogenen Kündigung oder gar Werksschließung erfordert dagegen eine ganz neue Dimension. Sie verlangt ein gewaltiges Engagement nicht nur Einzelner, sondern der gesamten Belegschaft und ist darüber hinaus auf Unterstützung von Seiten der Gesellschaft angewiesen.

Die *empresas recuperadas* sind eine extreme Herausforderung, vor allem für die ehemaligen Mitarbeiter. Sie erfordern von den Kooperativenmitgliedern einen enormen Gemeinschaftsgeist und große Eigeninitiative. Besonders schwierig ist die lange Zeit der Besetzung, während der sie nichts verdienen und auf den guten Willen ihrer Mitbürger angewiesen sind. Aufgrund ihrer Ausrichtung als Genossenschaft unterliegen fast alle *empresas recuperadas* den Solidaritätsprinzipien, die verlangen, dass ihre Mitglieder das Einkommen untereinander gleichmäßig verteilen, die Leitungspositionen regelmäßig rotieren und die wichtigsten Entscheidungen in der Vollversammlung treffen. Die Solidarität zwischen den Arbeitern ist teilweise grenzübergreifend: Einen Versuch, die Isolation der Betriebsstandorte aufzuheben, machte zum Beispiel die Belegschaft des Automobilzulieferers Mahle im vergangenen Jahr, als sich Arbeiter der Werke im unterfränkischen Alzenau, im französischen

<sup>18</sup> Vgl. Leonardo Mindez, Kirchner fue a la estatizada Massuh y reclamó: „Cuidemos el modelo“, in: Clarín vom 27.5.2009, online: [www.clarin.com/diario/2009/05/27/elpais/p-01926901.htm](http://www.clarin.com/diario/2009/05/27/elpais/p-01926901.htm) (29.1.2010).

<sup>19</sup> Vgl. Beverly Silver, Forces of Labour. Arbeiterbewegungen und Globalisierung seit 1870, Berlin-Hamburg 2003, S. 33.



Colmar und im argentinischen Rosario gegenseitige Solidarität bekundeten – allen Werken drohte die teilweise oder ganze Schließung. Auch die Mitarbeiter der selbstverwalteten Druckerei Chilavert in Buenos Aires schrieben an die Arbeiter der deutschen *empresa recuperada* Strike-Bike, um ihnen Mut zu wünschen.

## Strike-Bike in Thüringen

Die Mitarbeiter eines Fahrradproduzenten im thüringischen Nordhausen verwalteten ihr Unternehmen im Jahr 2007 nach einer mehrmonatigen Besetzung eine Woche lang in Eigenregie. Während dieser Selbstverwaltung produzierten sie fast 2000 „Solidaritätsfahrräder“, die unter Vorkasse bestellt wurden: das sogenannte Strike-Bike.<sup>10</sup> Nachdem sie von Fasinpat in Argentinien und Lip<sup>11</sup> in Frankreich gehört hatten, beschloss die Belegschaft, dass es an der Zeit sei, auch in Thüringen ein selbstverwaltetes Unternehmen zu gründen. Zu DDR-Zeiten war die Fabrik der Konsumgüterproduktion Motorenwerk angegliedert. Nach dem Fall der Mauer wurde der Betrieb von der Unternehmensgruppe des Iraners Mehdi Biria gekauft, einer der drei größten Fahrradproduzenten Europas. 2005 fiel es in die Hände der umstrittenen Investmentgesellschaft Lone Star in Texas, USA. Wenige Jahre später eskalierte der bestehende Konflikt mit dem Investor, weil den Arbeitnehmern gekündigt wurde, keine Abfindungen gezahlt werden sollten, Ansprüche auf Urlaubsgeld unbeachtet blieben und Kündigungsfristen nicht eingehalten wurden. Nach einer Woche Selbstverwaltung musste die ehemalige Belegschaft allerdings dem Insolvenzverwalter weichen und sich einer Transfermaßnahme unterziehen. Danach gründete ein Teil von ihnen die Strike-Bike GmbH.

<sup>10</sup> Vgl. Fahrradhersteller in Thüringen: Fabrikbesetzer weichen dem Insolvenzverwalter, in: Spiegel Online, 1. 11. 2007, online: [www.spiegel.de/wirtschaft/0,1518,514820,00.html](http://www.spiegel.de/wirtschaft/0,1518,514820,00.html) (5. 1. 2010).

<sup>11</sup> 1973 hatten die 1500 Arbeiter der Uhrenfabrik Lip in Besançon das Unternehmen mehrere Monate lang besetzt, um gegen den Verlust ihrer Arbeitsplätze zu protestieren. Die Arbeiter nahmen 60 000 Uhren „als Geiseln“ und verkauften diese, um davon ihre Löhne zu zahlen. Diese illegale Aktion wurde von der politischen Elite stillschweigend als legitime Selbstverteidigung geduldet. Das Unternehmen stand von 1973–75 unter Arbeiterselbstverwaltung. Vgl. LIP ist am Ende, in: Die Zeit vom 19. 10. 1973, online: [www.zeit.de/1973/43/Lip-ist-am-Ende](http://www.zeit.de/1973/43/Lip-ist-am-Ende) (19. 1. 2010).

Auch in anderen Ländern Europas und den USA kämpfte die Belegschaft für den Erhalt ihrer Arbeitsplätze: Die Mitarbeiter von Prisme Packaging in Dundee, Großbritannien, hatten das Unternehmen Anfang 2009 fast zwei Monate lang besetzt und gründeten anschließend die Kooperative Discovery Packaging and Design Ltd. Sie wurden von der Öffentlichkeit und schließlich auch von der Politik unterstützt und deswegen nicht geräumt. In gleicher Weise konnte sich die Belegschaft des Unternehmens Republic Windows & Doors in Detroit, mit ihrem Sit-In im Dezember 2008 der Solidarität der Bevölkerung erfreuen, die aufgrund der Finanzmarktkrise ihren Ärger teilte. Die Besetzung wurde stillschweigend toleriert und die Zahlungsansprüche der Arbeiter schließlich erfüllt. Einige konnten anschließend unter dem neuen Investor Serious Materials weiter arbeiten.<sup>12</sup> Ganz anders verhielt es sich dagegen in der Türkei. Die besetzten Fabriken von Meha Textil und Sinter Metal wurden von der Polizei geräumt.<sup>13</sup> Auch in Südkorea wurde die Besetzung der Ssangyong-Autofabrik gewaltsam beendet.<sup>14</sup>

## Globalisierung und *empresas recuperadas*

Werkbesetzung und Selbstverwaltung, als Alternative zu Resignation und Arbeitslosigkeit sind in der Geschichte der Menschheit sicherlich nicht neu. Wir erinnern uns nur an die Minenarbeiter der Kohlezeche Tower Colliery in Südwest Wales, die unter Führung von Tyrone O’Sullivan und der National Union of Mine Workers in den 1990er Jahren für den Erhalt ihrer Arbeitsplätze kämpften.<sup>15</sup> Au-

<sup>12</sup> Vgl. La fábrica que se convirtió en símbolo de los desempleados, in: La Nación vom 9. 12. 2008, S. 2; Lauren Ann Cullotta, New Owners to Reopen Window Plant, Site of a Sit-In in Chicago, in: New York Times vom 27. 2. 2009, online: [www.nytimes.com/2009/02/27/us/27factory.html](http://www.nytimes.com/2009/02/27/us/27factory.html) (23. 1. 2010).

<sup>13</sup> Vgl. Shawn Hattingh, Workers Creating Hope: Factory Occupations and Self-Management, in: Upping the Anti, online: [http://auto\\_sol.tao.ca/node/3324](http://auto_sol.tao.ca/node/3324) (29. 1. 2010).

<sup>14</sup> Vgl. Sven Hansen, Besetzte Fabrik in Südkorea: Tödlicher Arbeitskampf, in: Die Tageszeitung (taz) vom 24. 7. 2009, online: [www.taz.de/1/politik/asien/artikel/1/toedlicher-arbeitskampf/](http://www.taz.de/1/politik/asien/artikel/1/toedlicher-arbeitskampf/) (14. 12. 2009).

<sup>15</sup> Nachdem die Arbeiter 1994 entlassen wurden, weil die Regierung die Grube schließen wollte, schlossen sie sich als Kooperative zusammen und kauften mit Hilfe ihrer Abfindungen und einem Kredit das Un-

ßergewöhnlich viele Unternehmen wurden aber in Argentinien zu Anfang dieses Millenniums von ihrer Belegschaft besetzt und wieder betrieben. Die Bewegung der *empresas recuperadas* ging 2001 von Argentinien aus und war ein Ansporn für Erwerbslose auf der ganzen Welt. Sie folgten dem argentinischen Beispiel „*ocupar, resistir, producir*“.

Im Zuge der global vernetzten Produktionsweise verschmelzen nationale Arbeitsmärkte zunehmend zu einem einzigen, auf dem die Arbeiter weltweit miteinander konkurrieren. Dabei stehen sie, mit sich angleichenden Lebens- und Arbeitsbedingungen, meist denselben multinationalen Konzernen gegenüber. Da die hohe Mobilität an Kapital in der globalisierten Welt mit dem voranschreitenden Verlust an staatlicher Souveränität gegenüber supranationalen Akteuren einhergeht, verläuft die Spaltung nicht mehr zwischen dem „Norden“ und dem „Süden“, sondern zwischen den Arbeitern der Welt, den großen Konzernen und den Regierungen, die oftmals eher letztere unterstützen. Aus Angst vor zu großen sozialen Unruhen und auf der Suche nach profitableren Produktionsbedingungen verlegen Unternehmen ihre Werke von Land zu Land. Nur wenn es alternative Profitmöglichkeiten an einem Standort gibt oder es sich um einen Sektor handelt, der eine Kapitalverlagerung unmöglich macht, weil er mit den Hauptsitzen der multinationalen Konzerne unmittelbar verbunden ist, dann verhandeln sie mit den Regierungen über Sozialpakete.<sup>16</sup>

Mit ihren Protestaktionen kämpfen viele Arbeiter des 21. Jahrhunderts nicht nur gegen die eigene Ausbeutung, sondern gleicherma-

nehmen, um es in Eigenregie weiter zu führen. Vgl. Last day at Tower, the coalmine that became a goldmine, in: The Independent vom 27.1.2008, online: [www.independent.co.uk/news/uk/this-britain/last-day-at-tower-the-coalmine-that-became-a-goldmine-774530.html](http://www.independent.co.uk/news/uk/this-britain/last-day-at-tower-the-coalmine-that-became-a-goldmine-774530.html) (29.1.2010).

<sup>16</sup> Diese Zentralen befinden sich in den sogenannten *global cities*, den Orten „an denen die Arbeit verrichtet wird, die die globalen Systeme am Laufen hält“. Saskia Sassen, *Cities in a World Economy*, Thousand Oaks, CA 2000<sup>2</sup>, S. 1. Ein gutes Beispiel dafür ist die Ende der 1980er Jahre entstandene nordamerikanische *Justice for Janitors*-Kampagne der Gebäudereiniger. Aufgrund der Unverzichtbarkeit ihrer Arbeit in den Zentralen der globalen Konzerne hatten sie beispielsweise 1990 in Los Angeles eine gute Verhandlungsbasis in ihrem Kampf gegen schlechte Arbeitsbedingungen. Vgl. B. Silver (Anm. 9), S. 141.

ßen gegen die herrschende Ordnung, in der die Existenzsicherung aller Menschen hinter der Profitgier einer kleinen Gruppe zurücktritt. Die Arbeiterunruhen sind oft Vorreiter für die Interessen der gesamten Bevölkerung, die sich in Verbindung mit anderen sozialen Bewegungen gegenseitig stärken. Sichtbar wurde dies auch in der Argentinienkrise 2001: Den Arbeitern folgte die Mittelschicht, und sie kämpften in schlechten Zeiten gemeinsam, nach dem Motto „*piquetes y cacerola, la lucha es una sola*“ (Straßenkämpfe und Kochtöpfe,<sup>17</sup> der Kampf ist derselbe).

## Fazit

Die *empresas recuperadas* haben in Argentinien zweifellos einen Ausweg aus der Krise gewiesen. Ihre Mitglieder konnten in der Regel ihre Arbeitsplätze sichern und teilweise sogar neue Stellen schaffen. Die Entscheidung der argentinischen Regierung, den Arbeitern die Möglichkeit zu geben, aktiv und engagiert im Arbeitsprozess zu bleiben, anstatt sie in die passive Arbeitslosigkeit zu schicken, hat sich ausgezahlt. Die von der Regierung geschaffene Gesetzeslage bietet den Arbeitnehmern die Chance, sich zu organisieren und zu orientieren, wie es in dieser Form bisher aus keinem anderen Land bekannt ist.

Besonders interessant sind die *empresas recuperadas* für Länder, in denen Krisen periodisch wiederkehren. Für den Staat ist diese Art von Genossenschaft schon allein deshalb lohnenswert, weil er ihren Mitgliedern kein Arbeitslosengeld zahlen muss und sie weiterhin im Wirtschaftskreislauf bleiben und konsumieren. Auch die International Labour Organization sprach sich schon 2002 für das Genossenschaftswesen aus und bewertete diese Unternehmensform als profitabel, weil die Arbeiter ihre eigenen Auftraggeber sind und sie auch ihr eigenes Kapital in das Unternehmen investieren: Zeit und Geld. Doch zeigt das Beispiel Argentinien auch: Der politische Wille, solche Wege zu gehen, wird (oft) erst aus der Not geboren.

<sup>17</sup> Als *cacerolazo* werden die Protestzüge bezeichnet, mit denen die Bevölkerung im Dezember 2001 gegen den sogenannten *corralito* protestierte, als die Sparer kein Geld mehr von ihren Konten abheben konnten, weil ihre Guthaben eingefroren wurden.

Klaus Hart

# Vom Umgang mit der Diktaturvergangenheit

In Lateinamerika liegt Brasilien, die größte Demokratie des Kontinents, bei der Aufklärung und Bestrafung von Verbrechen aus Zeiten der Diktatur noch

**Klaus Hart**

Geb. 1949; seit 1986 Brasilien-Korrespondent für Medien in Deutschland, Österreich und der Schweiz; lebt in São Paulo.

weit zurück, während Nachbarstaaten auffällige Fortschritte erreichten. Nach Ansicht von Rechtsexperten sowie von Amnesty International hat die für Aktivisten des damaligen Regimes geltende Straflosigkeit gravierende Auswirkungen auf die Entwicklung des brasilianischen Rechtsstaats. So wird auch die bedrückende Menschenrechtslage als direktes Erbe der nicht bewältigten Diktaturvergangenheit (1964–1985) angesehen. Erst jüngst hat der Kampf der demokratischen Öffentlichkeit um eine angemessene Vergangenheitsbewältigung einen erneuten Rückschlag erlitten. Staatspräsident Luiz Inácio Lula da Silva hatte sich bis zum Ende seiner zweiten Amtsperiode Zeit gelassen, um im Dezember 2009 ein Dekret zu unterzeichnen, das die Schaffung einer Wahrheitskommission zur Aufklärung von Diktaturverbrechen vorsieht. Außerdem sollte ein Amnestiegesetz aufgehoben werden, dessen völkerrechtswidrige Auslegung es bisher unmöglich macht, berüchtigte Folteroffiziere oder Mörder von Diktaturgegnern zu bestrafen. Nicht zum ersten Mal kam es wegen dieser Problematik prompt zu einer Regierungskrise. Verteidigungsminister Nelson Jobim und die Kommandanten der Teilstreitkräfte reichten ihren Rücktritt ein – und waren mit dieser Taktik erfolgreich. Staatschef Lula hätte als militärischer Oberbefehlshaber die entsprechenden Posten sofort neu besetzen können, zog es jedoch vor, die Rücktrittsgesuche abzulehnen und eine Neuformulierung des Dekrets ganz im Sinne der Militärs vorzunehmen sowie Schlüsselbegriffe wie „politische Repression“ zu streichen.

Überraschend gab auch Lulas Menschenrechtsstaatssekretär im Ministerrat, Paulo Vannuchi, nach, der immer wieder scharfe Kritik an alltäglichen Folterpraktiken und polizeilichen Mordkommandos übt. Vannuchi sagte zu, dass das Amnestiegesetz nicht angetastet werde und eine künftige Wahrheitskommission nicht gegen die Militärs gerichtet sei. Dass diese den Putsch von 1964 an dessen Jahrestag stets öffentlich als „Revolution“ verteidigen und die Generalspräsidenten und deren Repressionsmethoden ausdrücklich würdigen, weist auf die besondere politische Situation in Brasilien auch unter der Lula-Regierung hin. So hätte das Präsidentendekret in seiner ursprünglichen Form vermutlich auch nicht die nötige Zustimmung des Nationalkongresses erhalten, in dem konservative und rechte Kräfte überwiegen.

José Sarney, der während der Diktaturjahrzehnte als Chef der Regimepartei ARENA fungierte, wurde 1985 erster demokratischer Staatspräsident, führt heute den brasilianischen Kongresssenat und damit de facto das gesamte Parlament. Lula, dessen Vize José Alencar ein Diktaturaktivist war, schloss Regierungsbündnisse mit dem konservativen und rechten Lager. Sein Nachfolger im Präsidentenpalast dürfte es genauso halten. Dies verringert die Chancen, dass endlich die geheimen Archive der Militärs restlos geöffnet werden, um die nach wie vor sehr dünne Faktenlage zu verbessern. Namhafte Menschenrechtsaktivisten wie der UNO-Berater Paulo Sérgio Pinheiro betonten nach der Dekret-Modifizierung, es gehöre nicht zur politischen Tradition Brasiliens, die historische Wahrheit klarzustellen. Staatschef Lula wurde zudem vorgeworfen, nunmehr die Diktaturgegner den Folterern, Mördern und Verantwortlichen für das „Verschwindenlassen“ gleichzustellen und das Menschenrechtsdekret sinnentleert zu haben.

## Kirche drängt auf Wahrheitskommission

Der Primas von Brasilien, Kardinal Geraldo Majella Agnelo erklärte, bis heute wüssten viele Brasilianerinnen und Brasilianer nicht, was mit ihren Angehörigen während der 21 Regimejahre geschehen sei. Nicht einmal Pensions- und Entschädigungsansprüche könnten daher geltend gemacht werden. Wenn die demokratischen Regierungen und selbst die jetzige einfach nicht handeln wollten, werfe

das Fragen auf: „Hat man ein Interesse daran, bestimmte Personen für das Verschwindenlassen von Staatsbürgern nicht verantwortlich zu machen? Wollen die Streitkräfte nicht zulassen, dass noch ganz andere Verantwortlichkeiten bekannt werden?“ Brasiliens Kirche hat ein spezielles Interesse an Wahrheitskommission und Geheimarchivöffnung – zahlreiche kirchliche Menschenrechtsaktivisten wurden ermordet, Geistliche entführt und zur Diskreditierung nackt neben Frauen fotografiert.

Da in Brasilien im Oktober 2010 Präsidentschaftswahlen stattfinden, sehen die einheimischen Politikexperten mittelfristig wenig Chancen für Fortschritte bei der Vergangenheitsbewältigung. Die Militärs, und mit ihnen die gesamte Rechte, haben damit die Gelegenheit, einen noch größeren Teil der Bevölkerung von ohnehin auffällig populären Argumenten zu überzeugen. Danach sei nicht hinnehmbar, nur die „Rechtsverletzungen“ des Militärs, das damals „den Staat, Recht und Ordnung“ verteidigt habe, zu untersuchen, jene der „bewaffneten terroristischen Gegner“ aber einfach zu ignorieren. Das Amnestiegesetz, das vernünftigerweise für beide Seiten gelte, müsse daher in Kraft bleiben.

In- und ausländische Völkerrechtsexperten stellen indessen klar, dass der bewaffnete Widerstand gegen die durch einen Putsch an die Macht gelangten Militärs legal war und auch gemäß UN-Konventionen keineswegs als terroristisch eingestuft werden kann. Die Militärs seien auch gegen die nicht-militanten Regimegegner mit aller Härte und größtenteils außerhalb geltender Gesetze vorgegangen. Die eine Seite sei daher durchweg „bestraft“ worden, ob durch Folter, Tötung, „Verschwindenlassen“, Haft oder Exil, die andere dagegen bis heute überhaupt nicht. Wie hoch der Aufklärungsbedarf ist, zeigen die bemerkenswert niedrigen amtlichen bzw. halbamtlichen Opferzahlen. Danach seien durch Diktaturangehörige 376 Menschen getötet worden, durch den bewaffneten Widerstand 119.

## Bruch internationaler Abkommen?

Der deutschstämmige Bundesstaatsanwalt Marlon Weichert in São Paulo hält die Bestrafung von Diktaturverbrechern für unverzichtbar und hat deshalb 2008 sein eigenes Land sogar vor der Menschenrechtskommission der

Organisation Amerikanischer Staaten in Washington angeprangert: „Der brasilianische Staat erfüllt auch seine internationalen Verpflichtungen nicht. Er kann Verbrechen gegen die Menschlichkeit gar nicht amnestieren – wie es in Brasilien aber geschehen ist. Wenn man jene davonkommen lässt, die gestern Verbrechen gegen die Menschenrechte begingen, und wenn man solche Taten sogar vertuscht, stärkt man jenen den Rücken, die heute im Staatsapparat Menschenrechte verletzen wollen. Man beschützt Mörder, Folterer, Vergewaltiger und Entführer aus der Zeit des Militärregimes. Leider gibt es in Brasilien die Überzeugung, dass man die Wahrheit verbergen müsse und dass es vorteilhafter sei, über alle diese Probleme nicht zu reden. Das ist eine Frage der Werte und der Kultur. Käme die Wahrheit heraus, müssten Biografien völlig umgeschrieben werden.“

Der UN-Berichtersteller für Folter, Manfred Nowak aus Österreich, unterstützt ausdrücklich die Forderungen von Weichert, der eng mit dem spanischen Richter Baltasar Garzón zusammenarbeitet. Dieser hatte 1998 die Verhaftung von Chiles Ex-Diktator Pinochet angeordnet. „Was die Auslegung der brasilianischen Gesetze und die Verpflichtungen des brasilianischen Staates betrifft, stimme ich mit Garzón völlig überein“, betont Weichert. Im brasilianischen Justizapparat vertritt er jedoch eine Minderheitsposition. Der Bundesstaatsanwalt sieht voraus, dass sich Brasilia womöglich schon in absehbarer Zeit vor internationalen Gerichtshöfen verantworten muss. Erste Anzeichen gibt es bereits. Die italienische Justiz hat Haftbefehl gegen drei brasilianische Militärs erlassen, die seinerzeit im Rahmen grenzüberschreitender Diktaturzusammenarbeit drei Italo-Argentinier an Buenos Aires auslieferten, wo sie für immer „verschwanden“.

## Amnesty International analysiert Brasiliens Diktaturerbe

Aus nachvollziehbaren Gründen vermeidet es Brasiliens Rechte, sich zu den fatalen Auswirkungen nicht bewältigter Diktaturvergangenheit auf den Entwicklungsgrad der heutigen Demokratie zu äußern. In- und ausländische Menschenrechtsorganisationen sowie frühere politische Gefangene tun dies dafür umso intensiver. Tim Cahill, Brasilienexperte von Amnesty International in London, bezeich-

nete Ende 2009 in São Paulo die besorgniserregende Menschenrechtslage des Tropenlandes als Diktaturerbe, überall im Staatsapparat treffe man auf Diktaturaktivisten. Strafflosigkeit für Regimeverbrecher fördere heutige Straffreiheit: „Es wird weiter gefoltert und außergerichtlich exekutiert, die Lage in den Gefängnissen ist nach wie vor grauhaft – und es gibt sogar weiterhin Todesschwadronen und Sklavenarbeit. Da wird also Früheres fortgesetzt – Brasilien ist in Lateinamerika bei der Vergangenheitsbewältigung am weitesten zurück. Das große Problem des Landes ist heute, dass der offizielle Diskurs nichts mit der politischen Praxis zu tun hat.“

„Öffentliche Sicherheit“ ist in Brasilien fast durchweg Aufgabe der Militärpolizei – ein Relikt der Militärdiktatur. Frühere politische Gefangene wie Ivan Seixas, der im einstigen Repressionszentrum von São Paulo heute ein „Memorial des Widerstands“ leitet, weisen auf absurde, bizarre Zustände: „Jene, die mich in der Diktaturzeit barbarisch gefoltert haben, waren später in der Demokratie auf der Polizeischule die Folterlehrer. Auf den brasilianischen Polizeiwachen gehört Folter zum Alltag, mit den gleichen Methoden wie damals.“ Laut Seixas waren die Foltersäle von den Gefangenzellen nicht akustisch isoliert. „Hatte man in den Repressionszentren jemanden totgefoltert oder schlichtweg exekutiert, warfen die Folterer den politischen Häftling nicht selten vor dem Gebäude auf die Straße, schossen gleichzeitig wie wild mit Platzpatronen in die Luft. Der Vorfall wurde fotografiert und offiziell so hingestellt, als hätte der Mann gerade die Armee- oder Polizeibasis bewaffnet angegriffen und sei dabei getötet worden – in legitimer Verteidigung. Unsere Folterer sagten dann immer selber, jetzt spielen wir mal wieder Theater.“ Grotesk wird es für Seixas, wenn er abends in den TV-Nachrichten den damaligen Chef des Folterzentrums von São Paulo und heutigen Kongresssenator Romeu Tuma an der Seite von Staatspräsident Lula widersieht. Tuma gehört heute zum Regierungsbündnis.

## „Institutionalisierte Barbarei“

Regelmäßig befassen sich auch die Sozialwissenschaften mit den Folgen nicht bewältigter Diktaturvergangenheit. So wurde Ende 2009 in der brasilianischen Soziologie-Zeitschrift

„Sociologia“ in einer ausführlichen Studie konstatiert: „Die Praxis der Folter ist als Form institutioneller Gewalt im Alltag des Sicherheitsapparats weiter präsent und richtet sich besonders gegen die Armen.“ Frei Betto, Dominikanermönch und Brasiliens wichtigster Befreiungstheologe, der einst zur Stadtguerilla gehörte, als „Terror-Mönch“ gesucht und vier Jahre eingekerkert wurde, analysiert: „Gegen Verdächtige aus der Unterschicht wird heute nicht ermittelt, sondern man foltert sie, um Geständnisse zu erpressen. Viele bekennen sich daraufhin zu Verbrechen, die sie gar nicht begangen haben und kommen deshalb für viele Jahre hinter Gitter.“ Durch Folter, so die katholische Gefangenseelsorge, entstünden zudem falsche Zeugenaussagen, würden Unschuldige schwer belastet. Menschenrechts-Staatssekretär Vannuchi prangerte die hemmungslosen Aktionen der Todesschwadronen und die „institutionalisierte Barbarei“ an. Bei den Todeskommandos bestehe eine enge Allianz zwischen Vertretern des Staates (*agentes publicos*) und Personen außerhalb des Staatsapparats.

Angesichts der über 55 000 jährlich in Brasilien verübten Morde und einer Aufklärungsrate weit unter zehn Prozent wäre nach Vannuchis Einschätzungen ein öffentlicher Aufschrei durchaus verständlich gewesen. Dieser blieb indessen aus. Führende Intellektuelle sprechen von einer immensen Apathie und Passivität des Durchschnittsbrasilianers, was vor allem auf mangelnde Bildung zurückzuführen sei. Fast 60 Prozent der Brasilianer ab 15 Jahren sind gemäß den PISA-Kriterien funktionelle Analphabeten, schätzen Schulexperten. Das führt zu der beklemmenden Situation, dass gemäß seriösen Umfragen 82 Prozent der Landesbewohner über 16 Jahren noch nie etwas von den berühmten Ausnahmegesetzen („AI-5“: *Ato Institucional Número Cinco* von 1968) der Militärdiktatur gehört haben. Auch unter den Historikern hat das Umfrageergebnis Enttäuschung und Entsetzen ausgelöst. Es weise auf Entpolitisierung, ein armseliges Schulwesen und fehlendes geschichtliches Erinnerungsvermögen in Brasilien. Damit sei möglich, dass sich jemand, der eng mit der Diktatur kooperierte, heute als Demokrat ausbebe.

Die Diskussion um die Bestrafung von Diktaturverbrechern, gar über Menschenrechtsverletzungen von heute, geht daher an den allermeisten der über 190 Millionen Bra-

silianer völlig vorbei. Der renommierte Autor und Kolumnist Gilberto Dimenstein aus São Paulo sieht darin einen grundlegenden Unterschied zur Situation im benachbarten Argentinien. „Unser funktioneller Alphabetismus ist das Schlimme. Die Leute verstehen nicht, was sie im Radio hören, was in der Zeitung steht. Die meisten lesen ohnehin keine Zeitung. In Argentinien wird die Bevölkerung in Krisenzeiten gewöhnlich aktiv, weil das Bildungsniveau dort viel höher ist.“ 2009 hatte das Goethe-Institut São Paulo in der städtischen Rechtsfakultät zahlreiche hochkarätige lateinamerikanische Rechtsexperten, darunter auch Bundesstaatsanwalt Marlon Weichert, zu einer einwöchigen öffentlichen Tagung über Vergangenheitsbewältigung versammelt. Die brasilianischen Medien jedoch ignorierten die Veranstaltung; in einem Saal mit rund 1000 Plätzen waren stets nur zwischen 15 und 50 besetzt. Dies spricht Bände.

## Kontrast Argentinien

In Argentinien, mit weniger als einem Viertel der Bevölkerungszahl Brasiliens, macht die Aufarbeitung der Diktaturvergangenheit dagegen erstaunliche Fortschritte. Anfang 2010 ordnete Staatspräsidentin Cristina Fernández de Kirchner die Öffnung sämtlicher Geheimarchive der letzten Militärdiktatur (1976–1983) an – ausgenommen sind lediglich Dokumente über den Falklandkrieg. Die Staatschefin stellte ausdrücklich klar, damit die Verurteilung von Diktaturverbrechern erleichtern zu wollen. Denn seit ihr Mann und Amtsvorgänger Néstor Kirchner 2005 die Amnestiegesetze unter anderem wegen Nicht-Übereinstimmung mit internationalen Abkommen aufheben ließ, waren die Geheimarchive bereits zugänglich, jedoch nur per richterlicher Erlaubnis, die für jeden Sachverhalt einzeln beantragt werden musste. Diese bürokratische Hürde ist nunmehr gefallen. Die Kirchners machten zudem die Vergangenheitsbewältigung sowie die Zusammenarbeit mit Menschenrechtsorganisationen zu einem Schwerpunkt ihrer Regierungsarbeit.

Brasilianische Politikwissenschaftler ziehen daher entsprechende Vergleiche: Anders als in Argentinien gebe es in Brasilien keine feste zivile demokratische Kontrolle über die Militärs. Bereits 1979, in Zeiten schärfster Repression, hätten sie das Gesetz zur Selbstamnestierung

definiert und 1985 die Macht keineswegs als Unterlegene, Demoralisierte abgegeben, wie es in Argentinien geschehen war. Dort wurden die Amnestiegesetze erst nach der Diktatur während der Regierungszeit des ersten demokratischen Präsidenten Raúl Alfonsín erlassen. Cristina Fernández de Kirchner spricht klar von „Staatsterrorismus der Streitkräfte“, was für das offizielle Brasilia mit Rücksicht auf das Militär nie infrage käme. In Brasilien bewegt man sich landesweit auf Autobahnen und Avenidas, die nach Generalspräsidenten und anderen hohen Diktaturoffizieren benannt sind – in Argentinien wurden diese teilweise sogar zu lebenslanger Haft verurteilt oder stehen vor Gericht. Lebenslanglich erhielt auch ein deutschstämmiger katholischer Priester, der frühere Polizeikaplan Christian von Wernich. Derzeit laufen Prozesse gegen die Ex-Diktatoren Jorge Videla und Reynaldo Bignone sowie gegen 19 berüchtigte Folter-Militärs, darunter der Ex-Marinekapitän Alfredo Astiz, der als finsterste Symbolfigur der Repression gilt. Allen werden Entführung, Folter und Mord an Regimegegnern zur Last gelegt.

Laut amtlicher Angaben sind während der Diktaturjahre über 11000 Menschen getötet worden oder „verschwunden“ – die argentinische Menschenrechtsbewegung spricht dagegen von etwa 30000. Dafür müssen sich gemäß neuester Angaben aus Buenos Aires bis zu 2500 Militärs vor Gericht verantworten. Ende 2009 hatte die argentinische Justiz von diesen bereits über 200 in Untersuchungshaft genommen. Anders als in Brasilien ist das öffentliche Interesse an der Problematik in Argentinien enorm, begünstigen der Politisierungsgrad der Bevölkerung und das allgemeine gesellschaftliche Klima die Geschichtsaufarbeitung sehr. Gerichtsverhandlungen werden gefilmt und sogar live im Fernsehen übertragen, Richtersprüche auf den Straßen mit Hupkonzerten gefeiert. Ausländische Expertinnen und Experten, darunter der spanische Richter Baltasar Garzón, stellen daher die Vergangenheitsbewältigung in Argentinien als beispielhaft heraus. Gemäß einer neuen vergleichenden Studie aus den USA ist in jenen Ländern, die Diktaturverbrechen bestrafen, der Demokratisierungsgrad weit höher und die Polizeigewalt deutlich geringer. Wo dies nicht geschieht, ist danach die Nicht-Respektierung der Menschenrechte sowie das Gefühl von Straflosigkeit größer.

# APuZ

Nächste Ausgabe 13–14/2010 · 29. März 2010

## Gewerkschaften

*Hans-Jürgen Urban*

Niedergang oder Comeback der Gewerkschaften?

*Rainer Huke*

Zukunft der Sozialpartnerschaft in Deutschland

*Klaus Tenfelde*

Gewerkschaftliche Organisation im Wandel

*Ulrich Brinkmann · Oliver Nachtwey*

Krise und strategische Neuorientierung der Gewerkschaften

*Anne Seibring*

Die Gewerkschaften im Fünf-Parteien-System der Bundesrepublik

*Jürgen Mittag*

Gewerkschaften zwischen Europäisierung und Stagnation

*Thorsten Schulten*

Zur Reichweite der Tarifpolitik in Europa

Herausgegeben von  
der Bundeszentrale  
für politische Bildung  
Adenauerallee 86  
53113 Bonn.



### Redaktion

Dr. Hans-Georg Golz  
Asiye Öztürk  
Johannes Piepenbrink  
(verantwortlich für diese Ausgabe)  
Manuel Halbauer (Volontär)  
Telefon: (02 28) 9 95 15-0

Redaktionsschluss dieses Heftes:  
12. März 2010

### Internet

[www.bpb.de/apuz](http://www.bpb.de/apuz)  
[apuz@bpb.de](mailto:apuz@bpb.de)

### Druck

Frankfurter Societäts-Druckerei GmbH  
Frankenallee 71–81  
60327 Frankfurt am Main.

### Satz

le-tex publishing services GmbH  
Weißenfelsstraße 84  
04229 Leipzig.

### Vertrieb und Leserservice

- Nachbestellungen der Zeitschrift *Aus Politik und Zeitgeschichte*
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung einschließlich APuZ zum Preis von Euro 19,15 halbjährlich, Jahresvorzugspreis Euro 34,90 einschließlich Mehrwertsteuer; Kündigung drei Wochen vor Ablauf des Berechnungszeitraumes

Vertriebsabteilung der  
Wochenzeitung Das Parlament  
Frankenallee 71–81  
60327 Frankfurt am Main.  
Telefon (0 69) 75 01-42 53  
Telefax (0 69) 75 01-45 02  
[parlament@fsd.de](mailto:parlament@fsd.de)

Die Veröffentlichungen  
in *Aus Politik und Zeitgeschichte*  
stellen keine Meinungsäußerung  
der Herausgeberin dar; sie dienen  
der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Für Unterrichtszwecke dürfen  
Kopien in Klassensatzstärke  
hergestellt werden.

ISSN 0479-611 X

# Brasilien und Argentinien APuZ 12/2010

*Peter Birle*

## 3–8 **Zwischen Rivalität und Partnerschaft**

Zwar standen sich die beiden größten Länder Südamerikas seit dem Gewinn ihrer Unabhängigkeit nur einmal in einem Krieg gegenüber, aber bis spät ins 20. Jahrhundert gelang es nicht, eine dauerhafte Partnerschaft zu etablieren. Heute scheint ihr Wettstreit zu Gunsten Brasiliens entschieden zu sein.

*Claudia Zilla*

## 10–15 **Politische Kultur in Argentinien und Brasilien**

Die politische Kultur eines Landes ist geprägt von den Erfahrungen, die Gesellschaften mit ihrer politischen Entwicklung machen. Von Europa aus gesehen mag Lateinamerika als *ein* politisch-kultureller Raum erscheinen. Doch bei näherer Betrachtung treten die nationalen Unterschiede deutlich zutage.

*Wolf Grabendorff*

## 16–22 **Möglichkeiten und Grenzen regionaler und globaler Politik**

Brasilien tritt verstärkt als regionale Führungsmacht auf. International werden seine Vermittlerqualitäten besonders im Süd-Süd-Kontext zunehmend geschätzt. Doch ist seine Führungsrolle in Lateinamerika umstritten. Und auch die USA haben die neue internationale Position Brasiliens noch nicht eindeutig anerkannt.

*Imme Scholz*

## 22–28 **Wachstum und ökologische Grenzen in Brasilien**

Brasilens wirtschaftliche Entwicklung ist vom Wachstum des Agrarsektors geprägt. Großbetriebe haben das Land zum weltweit führenden Rindfleisch- und Sojaproduzenten gemacht, was zu Lasten der Tropenwaldfläche im Amazonasgebiet geht. Lassen sich wirtschaftliches Wachstum und Klimaziele miteinander vereinbaren?

*Kristina Hille*

## 29–34 **Die empresas recuperadas in Argentinien**

Als Argentinien 2001 in eine Wirtschaftskrise geriet und tausende Unternehmen ihre Fabriken schlossen, besetzten über 10000 Arbeitnehmer ihre Arbeitsplätze, um sie zu erhalten und selbst zu verwalten. Durch diese „reaktivierten Unternehmen“ ist es gelungen, zahlreiche Menschen im Arbeitsprozess zu halten.

*Klaus Hart*

## 35–38 **Vom Umgang mit der Diktaturvergangenheit**

Anders als in Argentinien, wo die Aufarbeitung der Diktaturvergangenheit große Fortschritte macht, ist Brasilien weit davon entfernt, die Verantwortlichen für Verbrechen während der Zeit der Militärdiktatur zur Rechenschaft zu ziehen. Menschenrechtsaktivisten beklagen, dass Folter noch heute alltäglich sei.