

Politischer Jahresbericht

Brasilien 2006/2007



Rio de Janeiro

Regionalbüro Brasilien und Cono Sur, Juli 2006-Juli 2007

Dr. Thomas Fatheuer

Regionalbüro Brasilien und Cono Sur der Heinrich-Böll-Stiftung
Leitung: Dr. Thomas Fatheuer
Rua da Gloria 190, ap. 701
2024 1180 Rio de Janeiro-Gloria
Fon +55-21-385 211 04
Fax +55-21-385 211 04
Email: boell@boell.org.br

Inhalt

Zusammenfassung.....	2
1. Wachstumsbeschleunigung als Regierungsprogramm	2
2. Die Regierung entdeckt die Klimafrage	5
3. Menschenrechte: neue Ansätze und alte Probleme	5
4. Regionale Integration und globale Herausforderungen	6

Zusammenfassung

Trotz eines triumphalen Wahlsieges des Präsidenten Lula Inácio da Silva im zweiten Wahlgang zogen sich die Verhandlungen um die Regierungsbildung stark in die Länge. Die Einbindung der größten Partei Brasiliens – PMDB – erwies sich als eine schwierige Aushandlung von Posten. Mit der neuen Koalition verfügt die Regierung Lula zwar rein rechnerisch über eine komfortable Mehrheit im Parlament, hat aber jetzt schon mehr Mühen mit ihren Verbündeten als mit der Opposition. Die nicht enden wollende Serie der Politskandale setzt sich auch 2007 fort. Im Zentrum steht diesmal Senatspräsident Renan Calheiros (PMDB). Derweil sich das Parlament fast nur mit sich selbst beschäftigt, kommen angekündigte Reformvorhaben nicht voran.

Auch angesichts der politischen Dauerkrise bleiben die Beliebtheitswerte des Präsidenten Lula extrem hoch. Grund dafür ist ein Verbesserung der Lage des ärmsten Teils der Bevölkerung durch die zahlreichen Sozialprogramme der Regierung. Makroökonomische Stabilität, ein stetiges Wirtschaftswachstum über die letzten Jahre hinweg bei niedriger Inflation und ein boomender Außenhandel sorgen für eine günstige politische Großwetterlage. Allerdings sind die brasilianischen Wachstumsraten im internationalen Vergleich eher bescheiden. Die Beschleunigung des Wachstums ist somit Regierungsprogramm und Priorität der zweiten Amtszeit Lulas. Umweltaspekte spielen angesichts dieser Prioritäten nur eine untergeordnete Rolle, wie die Entscheidungen zugunsten des Baus des Atomkraftwerkes Angra 3 und des Staudamms am Rio Madeira im Amazonasgebiet zeigt.

Im Bereich öffentliche Sicherheit und Menschenrechte bedeutet die Einführung eines neuen nationalen Programms (Pronasci) zumindest einen Hoffnungsschimmer, auch wenn insbesondere in Rio de Janeiro die alten Konflikte um bewaffneten Drogenhandel und Polizeigewalt mit neuer Heftigkeit aufgebrochen sind.

Das bisherige Scheitern der WTO Verhandlungen ist für Brasiliens Regierung angesichts einer klaren Option für Multilateralismus eine herbe Enttäuschung. Trotz zahlreicher interner Konflikte gewinnen aber die Bemühungen um eine stärkere lateinamerikanische Integration an Dynamik.

1. Wachstumsbeschleunigung als Regierungsprogramm

Im Oktober 2006 gelang Lula Inácio da Silva mit einem überwältigenden Ergebnis die Wiederwahl zum Präsidenten Brasiliens. Diese deutliche Mehrheit im zweiten Wahlgang war eine Überraschung. Schließlich waren die ersten vier Jahre der Regierung des Präsidenten und seiner Partei (PT – Arbeiterpartei) durch eine auch im Wahlkampf nicht enden wollende Serie von Skandalen gekennzeichnet. In atemberaubender Geschwindigkeit verspielten die Erneuerungskräfte ihr „Saubermannimage“ und landeten auf dem Bodensatz des politischen Systems. Lulas Popularität konnten alle diese Skandale wenig anhaben. Ausschlaggebend dafür ist wohl weniger seine charismatische Persönlichkeit als zwei Merkmale seiner Regierungszeit: Zum einen garantiert ein stetiges, wenn auch mäßiges Wirtschaftswachstum bei niedriger Inflationsrate eine Verbesserung der allgemeinen ökonomischen Situation der Bevölkerung. Die Löhne wachsen, die Arbeitslosigkeit sinkt und das alles ist verbunden mit weitgehend positiven makroökonomischen Indikatoren. Zum anderen haben Sozialprogramme, insbesondere das im Rahmen des Null – Hunger Programm konzipierte “Bolsa

Familia” zu einer deutlichen Verbesserung der Lebensbedingungen des ärmsten Teils der Bevölkerung beigetragen. Nach Angaben der Fundação Getulio Vargas hat sich die Anzahl der in Armut lebenden Bevölkerung während der Regierungszeit Lulas um 27,7% verringert. Die Gini Koeffizient, der Einkommensverteilung misst, erreichte 2005 seinen besten Wert seit dreißig Jahren.

Das Wahlergebnis zeigt, dass Lula deutlich in den ärmeren Landesteilen und bei den ärmeren Bevölkerungsschichten gewinnen konnte. Dennoch war es weder ein Wahlkampf noch eine Wahl “Arm gegen Reich”. Große Teile der ökonomischen Elite und Hochgebildeten unterstützten Lula ebenfalls. Die stark ausdifferenzierte Gesellschaft Brasiliens ist natürlich weit entfernt von einem nationalen Konsens. Aber Lula und seiner Regierung ist es doch gelungen, eine große gesellschaftliche und politische Mehrheit um die Achsen makroökonomische Stabilität, aktivere Rolle des Staates und soziale Inklusion zu schmieden. Demgegenüber blieb alles (zum Beispiel Menschenrechte) andere mehr als zweit-rangig und die Opposition ohne Alternativen.

Dennoch, dass Lula überhaupt in einen zweiten Wahlgang gehen musste, war auch ein Warnschuss. Die endlose Reihe von Skanda-

len, die auch die PT Spitze traf und zum Rücktritt zwang und die anfänglich schier unerträgliche Arroganz, mit der die Regierung und auch Lula den Anschuldigungen begegnete, hinterließen durchaus Spuren. Die zweite Amtszeit Lulas war mit der Ankündigung eines Neubeginns verbunden. Eine solidere Regierungskoalition sollte eine neue Grundlage und mehr politische Stabilität schaffen. Schon nach wenigen Monaten waren die Chancen für einen Neuanfang jedoch verspielt. Die Verhandlungen um die Regierungsbildung zogen sich quälend lange (bis März 2007) hin und wieder bestimmten Skandale die Schlagzeilen, wieder sind auch Verbündete Lulas beschuldigt, wieder machte die Regierung durch nutzlose und zweifelhafte Verteidigung ihrer Koalitionspartner eine schlechte Figur. Der Gerechtigkeit halber muss aber betont werden, dass die neuen Affären die PT und den engen Kreis Lulas nicht treffen. Die Skandalserie, die Mitte 2007 insbesondere den Senatspräsidenten Renan Calheiros ins Rampenlicht rücken, enthüllen wieder unappetitliche Details der Politik. Ein Lobbyist zahlte die Unterhaltungspflicht für die Ex - Geliebte und den unehelichen Sohn Renans, die Herkunft der Gelder konnte Renan nicht schlüssig erklären. Dass angesichts dringender politischer Probleme die Geliebte und die Rinder (deren Verkauf zu unglaublichen Preisen angeblich die Extrakosten finanziert habe sollen) Renans immer wieder die Schlagzeilen der Presse bestimmten, ist deprimierend und ein Indikator für den Zustand des Parlaments, dass sich mehr mit sich selbst beschäftigt als mit politischen Entscheidungen.

Aber der Beginn der zweiten Regierung Lula ist vielleicht noch mehr durch die Krise des Luftfahrtsektors überschattet. Als im September 2006 nach einem Zusammenstoß mit einer kleinen Passagiermaschine eine Boeing 737 der brasilianischen Fluggesellschaft GOL über dem Amazonasgebiet abstürzte, ahnte niemand das Ausmaß der Krise, das dieses tragische Ereignis produzieren würde. Der Unfall warf zunächst ein Licht auf die unzureichenden Qualifikation und Überlastung der Fluglotsen. Immer wieder provozierten seitdem Aktionen der Fluglotsen oder Pannen ein totales Chaos im Flugverkehr.

Im Juli 2007 schließlich kam ein Airbus der TAM nach der Landung in São Paulo von der im Bau befindlichen, regennassen Landebahn ab, raste in eine Wartungshalle ausserhalb des Flughafengeländes und explodierte – fast 200 Menschen starben bei diesem schwersten Unglück der lateinamerikanischen Luftfahrt. Damit wurde die Krise des Flugverkehrs in Brasilien Thema Nr.1. Auch wenn zu den Unfällen viele Umstände beigetragen haben, die nicht der Regierung anzulasten sind, wurde doch ein großes Ausmaß politischen Versagens deutlich. Offensichtlich waren die Investitionen in Ausbildung und Beschäftigung von Fluglotsen unzureichend. Zwar wurde viel in den Ausbau von Flughäfen investiert, aber fast nur in schicke Passagierterminals und nicht in die Start-

und Landepisten. Zudem war der mitten in der Stadt São Paulo gelegene Flughafen Congonhas deutlich überlastet. Die Spitze der Flugaufsichtsbehörde ANAC war bis auf eine Ausnahme politisch besetzt worden, also mit Personen, die keine Erfahrung im Bereich Flugverkehr haben. Das Krisenmanagement der Regierung war katastrophal. Lula ist kein Freund schneller Entscheidungen, sondern setzt auf lange Verhandlungen, bei denen es allen gerecht gemacht werden soll. Was durchaus eine politische Tugend sein kann, erwies sich in dieser Krise als fatal. Erst nach dem Unfall im Juli reagierte Lula energisch - entließ den zuständigen Minister und andere Verantwortliche.

Die Flugkrise hat für viele Beobachter strategische und symbolische Aspekte. Sie zeigt beispielhaft Misswirtschaft, politische Begünstigungen und vor allem die omnipräsente Durchwurstelmentalität – mit nun tragischen Folgen. Das schick modernisierte Gebäude des Flughafens kontrastiert mit der nur unzureichend verbesserten Landebahn. Die moderne Schicht ist nur ein dünner Lack über einer vernachlässigten Infrastruktur – das ist die starke Botschaft dieses Unglückes.

Die Serie von schweren Unglücken, Pannen und Skandalen überschattet den Beginn der zweiten Amtszeit, die eigentlich den Erfolg des "System Lulas" weiter ausbauen sollte. Die mittelfristigen Perspektiven sind dafür dennoch gar nicht schlecht. Auch wenn die Verhandlungen zur Regierungsbildung sich lange hinzogen, führten sie schließlich doch zu dem gewünschten Ergebnis: der Einbindung der PMDB in die Regierung. Seit Jahren behauptet sich die PMDB als eine der vier großen Parteien Brasiliens, obwohl sie politisch konturlos ist und eher einer Sammlungsbewegung für Regionalpolitiker gleicht. Rein rechnerisch hat die Regierungskoalition damit eine stabilere Mehrheit als zu Beginn der ersten Amtszeit Lula. Hat die erste Amtszeit Lula gezeigt, dass es schwierig ist, mit einer Koalition aus vielen kleinen und mittleren Parteien zu regieren – und von ihnen abzuhängen - so wird sich in der zweiten Regierungsperiode zeigen müssen, ob es wirklich einfacher ist mit der PMDB zu regieren, die intern in viele Lager gespalten ist und kaum Kohäsion zeigt. Das alles behindert zwar nicht das alltäglich "meddling through", macht aber größere Strukturreformen schwierig. Den ersten Lackmустest hat das neue Regierungsbündnis jedenfalls nicht bestanden: die angestrebte Reform des politischen Systems mit einer Änderung des extrem personenorientierten Wahlsystems hat sich bereits in der Anfangsphase wegen fehlender Einigkeit innerhalb der Regierungskoalition verheddert.

Auch wenn die Regierung die erste Amtszeit Lulas als Erfolgsstory sieht und verkauft, ist dennoch –und darüber herrscht breiter Konsens- ein schwerer Makel unübersehbar: das wirtschaftliche Wachstum lag in den letzten Jahre unterhalb des Durchschnitts La-

teinamerikas und der "emerging economies". Dabei hatte Lula ein "Wachstumsspektakel" versprochen. Dieses soll nun in der zweiten Regierung nachgeholt werden. Wachstum ist die erste Priorität. Entgegen orthodoxen, "neoliberalen" Konzepten setzt aber Lula nicht auf Steuererleichterung und Deregulation als Wachstumskatalysatoren sondern auf eine stärkere Rolle des Staates. Zusammen mit der privaten Wirtschaft sollen die (halb-) staatlichen Unternehmen und Banken in eine nationale Initiative eingebunden werden, das Programm zur Beschleunigung des Wachstums – PAC.

In gewisser Weise greift Lula damit auf die Rezepte der als "desenvolvimentismo" bezeichneten Entwicklungspolitik der siebziger Jahre zurück. Im Zentrum steht die Absicht, die Entwicklungshemmnisse des brasilianischen Kapitalismus zu überwinden. Investitionen in Infrastruktur und Energieerzeugung haben dabei deutliche Priorität. Die Betonung der aktiven Rolle des Staates als Entwicklungsmotor und die Politik der sozialen Inklusion sind Kennzeichen diese Neuauflage des desenvolvimentismo.

Wachstum um jeden Preis?

Das PAC ist somit die Neuigkeit, die die zweite Regierung Lula prägen soll. Im Unterschied zu vergangenen Programmen agiert der Staat nicht nur als Regulierungsinstanz, sondern auch als wichtigster Investor. Der größte Teil der Investitionen soll von Staatsunternehmen kommen, für 2007 sind Investitionen im Werte von 77 Milliarden Reais (30 Milliarden EUR) vorgesehen, 49 Milliarden davon sollen von Staatsunternehmen aufgebracht werden. Der größte Teil der Investitionen ist für Infrastrukturprojekte vorgesehen.

Unter ökologischen Aspekten liest sich das PAC zum Teil wie eine Horrorliste. Insbesondere besorgniserregend ist, dass sich zwei Staudammkomplexe (Rio Madeira und Rio Xingu) im Amazonasgebiet im PAC wiederfinden. Damit werden nun nach einer Pause von zwei Jahrzehnten wieder Grosstaudämme im Amazonasgebiet in Angriff genommen. Eine ökologische Orientierung ist im PAC nicht zu finden.

Die Leitidee ist Wirtschaftswachstum und nicht nachhaltige Entwicklung - die Regierung Lula reproduziert in der makroökonomischen Orientierung ein klassisches Entwicklungsmodell, als wäre seit den siebziger Jahren nichts geschehen. Eine strategische Einbeziehung von Fragen wie Klimawandel, Biodiversität, Bewahrung wichtiger Ökosysteme oder der Schutz von lokalen Bevölkerungsgruppen ist im PAC nicht zu finden. Nichtsdestotrotz haben gerade linke Kräfte innerhalb und außerhalb der PT das neue Programm durchaus freundlich aufgenommen. Im PAC wird eine positive Abwendung von neoliberalen Rezepten gesehen. So ist tatsächlich auch ein Teil der Unternehmerschaft unzufrieden. Sie würden es lieber sehen, dass die Regierung Steuern und Staatsquote senkt,

Arbeitsgesetze dereguliert und rechtliche Bedingungen für Investitionen verbessert, um so private Investitionen zu stimulieren.

Option für Atomenergie

Im Kontext der Erarbeitung des PAC fiel auch nach jahrelangem Tauziehen die Entscheidung, das umstrittene Atomkraftwerk Angra 3 zu Ende zu bauen. Lange Zeit waren es eher ökonomische Bedenken, die die Regierung zögern ließen, das dritte Atomkraftwerk in der Bucht von Angra, nur 120 km von Rio de Janeiro entfernt, fertig zu stellen. Der Bau soll 7 Milliarden Reais (etwa 2,8 Milliarden Euro) kosten. Es waren nicht nur energiepolitische Erwägungen, die letztendlich die Entscheidung bestimmten. Eine starke Militärlobby hat sich seit langem für den Ausbau der Nuklear-technik eingesetzt. In den letzten Jahren ist es anscheinend gelungen, einen weitgehenden Konsens innerhalb der brasilianischen Elite (der auch die viele Linke innerhalb der PT einschließt) herzustellen, dass Brasilien als global player der oberen Mittelklasse sich als Atommacht etablieren muss, selbst wenn im Augenblick niemand daran denkt, Atomwaffen zu bauen. Als dann noch die Atomlobby die Atomenergie als vom IPCC empfohlene "saubere Energie" verkaufte, gab es wohl kein Halten mehr: Im zuständigen Energierat stimmte schließlich nur noch das aufrechte Umweltministerium gegen den Bau von Angra.

Damit hat die Regierung im Jahre 2007 zwei wichtige und fragwürdige Weichenstellungen im Energiebereich vorgenommen: die Entscheidung sowohl für Grosstaudämme am Amazonas wie für die Atomenergie bestimmen nun die Prioritäten der Regierung. Besonders problematisch ist in diesem Kontext, dass die Regierung die Entscheidung für Angra anscheinend als Wiedereinstieg in die Atomenergie versteht und den Bau weiterer Meiler erwägt. Alles natürlich für das Wirtschaftswachstum. Es ist weitgehend gelungen, in der veröffentlichten Meinung die Entscheidungen als unabwendbar hinzustellen, um die für das Wirtschaftswachstum notwendige Energie zu erzeugen.

Die Heinrich-Böll-Stiftung in Brasilien hat in den letzten Jahren zahlreiche Initiativen und Studien unterstützt, die Alternativen in der Energiefrage aufgezeigt haben. Der Ausbau der alternativen Energien und eine höhere Energieeffizienz könnten alle Großvorhaben ersetzen. Nach Studien des Energieexperten Célio Berman würden allein durch eine Modernisierung etwa der Hälfte der existierenden Staudämme zusätzliche 8 Millionen Megawatt produziert werden – Angra 3 soll 1,3 Millionen Megawatt erzeugen.

Der Ausbau nachhaltiger Formen der Energieerzeugung, insbesondere die Windkraft, kommt hingegen nicht voran. Hier fehlen die politischen Rahmenbedingungen ebenso wie energischere Investitionen. Das Programm zur Förderung nachhaltiger Energien –

Proinfa – kann deshalb seine schon bescheidenen Zielvorgaben nicht erfüllen.

2. Die Regierung entdeckt die Klimafrage

Die jüngsten Berichte des IPCC haben in Brasilien Spuren hinterlassen. Auch wenn nach wie vor wohl die Meinung vorherrscht, dass die Bekämpfung des Klimawandels eher eine Aufgabe der entwickelteren Nationen ist, hat sich doch ein gewisser Politikwechsel vollzogen. Die Regierung leugnet nicht mehr die Bedeutung der Klimafrage als strategische Herausforderung. Deutliches Signal ist die Einrichtung eines "Sekretariats für Klimafragen" im Umweltministerium, das nun auch für die Koordination klimarelevanter Politik zuständig ist.

Eine Parlamentarische Kommission für Klimafragen hat ebenfalls ihre Arbeit aufgenommen, Vertreter der Zivilgesellschaft sind ausdrücklich aufgefordert als Partner mitzuarbeiten. Die Arbeitsgruppe Klima der brasilianischen NGOs, die von der Heinrich-Böll-Stiftung unterstützt wird, erarbeitet zurzeit einen Vorschlag für eine nationale Klimapolitik.

In den internationalen Verhandlungen um den Post – Kyoto Prozess hat Brasilien in Nairobi eine Initiative unternommen, die mit dem Tabu der brasilianischen Außenpolitik gebrochen hat: Der brasilianische Vorschlag sieht einen Mechanismus zur Einbeziehung "vermiedener Entwaldung" in internationale Mechanismen vor, konkret einen freiwilligen Fond, der Rückgang von Entwaldung finanziell honoriert. Der Vorschlag ist umstritten und in der jetzigen Form nicht mehrheitsfähig, aber ein Schritt in die richtige Richtung.

Für die Klimadiskussion in Brasilien ist die Frage der Entwaldung in Amazonien die Schlüsselfrage. In den letzten Jahren verursachte die weiträumige Brandrodung des Regenwaldes etwa 75% der CO₂ Emissionen. Versuche der Regierung Lula, die Entwaldung in den Griff zu bekommen, waren bisher wenig erfolgreich. Um so größer war die Freude der Regierung, als die vorläufigen Entwaldungsraten für das Bezugsjahr Juli 2006 bis August 2007 veröffentlicht wurden: ein Rückgang um 30% , was eine Entwaldung von 9 600km² bedeutet¹, der niedrigste Wert seit Beginn der Satellitenauswertung durch das Regierungsinstitut INPE.

Für die Regierung und vor allem das aufrechte Umweltministerium ein Zeichen dafür, dass die Regierungspolitik in Amazonien end-

lich greift: ein verschärftes Vorgehen gegen illegale Entwaldung einerseits und die Einrichtung weiterer Schutzgebiete sind das Markenzeichen der Aktionen des Umweltministeriums. Für skeptischere Stimmen sind die Zuordnungen nicht so klar. Zum einen könnte es sich einfach um eine kleine Atempause nach sehr hohen Entwaldungsraten bis 2005 handeln. Begünstigt wurde dies durch den Rückgang der Sojapreise, die eine weitere Ausdehnung des Sojaanbaus in Amazonien ausbremsen. Zum anderen ist nicht abzuschätzen, ob die Politik der Umweltbehörden hier tatsächlich eine für eine langfristige Entspannung sorgt, insbesondere angesichts der bereits erwähnten Großprojekte im Amazonasraum.

Wie dem auch sei, die Lula Regierung sieht sich in ihrer Politik bestätigt und verkauft sich nun weltweit mit fragwürdigen Optionen als Vorreiter der Klimafrage: Atomenergie und Wasserkraftwerke sind die Basis für Klimabilanz, die im internationalen Vergleich sehr geringe CO₂ Emissionen pro Kopf aufweist. Zudem sinken die Emissionen, die durch das Abbrennen der Tropenwälder entstehen, deutlich - und schon steht Brasilien als klimapolitischer Musterknabe da. Als weiteren Faktor für ein klimafreundliches Brasilien sieht die Regierung den Ausbau der Agroenergie, insbesondere die Förderung von Ethanol (als Benzinersatz) und Biodiesel. Um die Frage der ökologischen und sozialen Konsequenzen eines forcierten Anbaus von Pflanzen für die Energieerzeugung wird allerdings eine intensive Internationale Debatte geführt, die die Risiken dieser Option verdeutlicht.

3. Menschenrechte: neue Ansätze und alte Probleme

Im Mai 2006 gelang es dem Verbrechersyndikat PCC die Metropole São Paulo an zwei Tagen praktisch lahmzulegen. Die Anschlagserie des PCC zeigte einer überraschten und verschreckten Öffentlichkeit, dass die verschiedenen Fraktionen des Drogenhandels doch besser organisiert sind als es Polizei und Kriminalitätsforscher bisher angenommen hatten.

Ende 2006 wiederholten sich nun ähnliche Vorfälle in Rio de Janeiro, wenn auch mit geringerer Intensität. Bei einer Anschlagserie kamen 18 Personen ums Leben, besonders schockierend waren Brandanschläge auf Omnibusse. Bis heute ist nicht geklärt, wer hinter den Anschlagserien steckt, aber sie waren sicherlich ein deutliches Signal an die neue Regierung, die am 1. Januar 2007 ihr Amt im Bundesstaat Rio de Janeiro antrat: Wir haben genug Macht, um ernsthafte Schwierigkeiten zu bereiten.

Bis heute ist unklar, wer dieses "wir" ist. Die komplizierte Situation in Rio wird durch das Auftauchen von "Milizen" verschärft. Milizen sind paramilitärische Gruppen, die den Drogenhandel aus

¹ Zum Vergleich: die Fläche von Thüringen beträgt 16 171 km².

den Favelas vertreiben, dort dann eine eigene, auf bewaffnete Präsenz gestützte Herrschaftsbereiche errichten, und sich über die Kontrolle des lokalen Handels und Schutzgelder finanzieren. Milizen sind kein neues Phänomen, haben aber in letzter Zeit neue Aufmerksamkeit auf sich gezogen. Schätzungen gehen davon aus, dass etwa 90 von 500 Favelas von Milizen beherrscht werden. Milizen rekrutieren sich anscheinend vorwiegend aus Ex-Polizisten, und sind auch deshalb stark mit Teilen des Polizeiapparats verbunden. Eine Erhebung der Tageszeitung O Globo zeigte zudem, dass eine Reihe von Abgeordneten offensichtlich durch massive Stimmenkontingente aus von Milizen dominierten Gebieten gewählt wurde. Somit wird die Befürchtung genährt, dass sich mit den Milizen eine paramilitärische Macht festigt, die in ihrer Organisationsfähigkeit und Verknüpfung mit Politik und Staatsapparat weit über den Drogenhandel hinausgeht. Die Heinrich-Böll-Stiftung hat mit Menschenrechtsorganisationen und Forschern ein Forschungsvorhaben begonnen, das das Phänomen der Milizen untersucht und die Ergebnisse in die öffentliche Debatte einbringen wird.

Mit Antritt der Regierung Sergio Cabral in Rio hat nun in einem wichtigen Zentrum des Landes und der Hochburg der organisierten Gewalt ein erklärter Verbündeter Lulas die Verantwortung übernommen. Eine erste Bilanz nach fünf Monaten zeigt, dass die Regierung Cabral keine neuen Ansätze in Fragen öffentlicher Sicherheit und Menschenrechte praktiziert. In bewaffneten Aktionen gegen den Drogenhandel hat die Polizei bis Ende Mai 335 Personen getötet – 57 Polizisten starben bei diesen Aktionen. Hauptangriffsziel war eine Agglomeration von Favelas, die als “Morro do Alemão” bekannt ist. Nach den Polizeiaktionen beichteten die Bewohner immer wieder dasselbe: Übergriffe der Polizei, Vandalismus, Diebstähle und Erschießung Unschuldiger. Sergio Cabral, unterstützt durch 1200 Soldaten des Bundesheeres, setzt damit auf die Fortsetzung der wahllosen Repressionspolitik, die bisher nur die Gewaltspirale fortgesetzt hat – und dies mit einer durch und durch diskreditierten Polizei. In Rio und São Paulo haben in den letzten acht Jahren, die durch Polizeiaktionen getöteten um 298% (Rio) und 263 % (São Paulo) zugenommen, ohne dass Kriminalität oder Drogenhandel zurückging.

Inmitten dieses tristen Panoramas sorgt die Regierung-Lula nach über vierjähriger Untätigkeit nun endlich für einen kleinen Hoffnungsschimmer. August 2007 wurde mit großem publizistischen Aufwand das Nationale Programm für Sicherheit und Bürgerrechte (Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – Pronasci) lanciert. Das Programm sieht bis zum Jahre 2012 Mittel in Höhe von 6,7 Milliarden Reais vor und ist damit ein erster ernsthafter Versuch, ein mit Finanzen ausgestattetes nationales Sicherheitsprogramm zu etablieren. Das Programm konzentriert sich auf 11 besonders gewaltintensive Räume und hier wiederum auf die

Altergruppe zwischen 15 – 29 Jahren. So findet sich das beliebte Touristenziel Recife im Programm. Im Jahre 2005 wurden dort 70 gewaltsame Tötungen pro 100 000 Einwohner registriert, in der Altersgruppe zwischen 15 – 29 steigt die Zahl auf unglaubliche 156,2. Pronasci will diese Situation durch integrierte Aktionen und eine Kombination von Sozialpolitik, Repression und Stärkung von Bürgerrechten begegnen. Sogenannte “Volksanwälte” (“Promotores Legais Populares”) sollen helfen, Polizeigewalt einzudämmen. Eine andere interessante Projektlinie ist die Förderung der Qualifizierung von Polizeibeamten. Eine Gehaltserhöhung, die für die unteren Ränge beachtliche 30% ausmacht, ist gekoppelt an die Teilnahme an einem Kursprogramm über technische Polizeiarbeit und Menschenrechte.

Die Reaktion auf das neue Programm war insgesamt positiv, auch unter Menschenrechtsgruppen. “Glücklicherweise schlägt die brasilianische Regierung einen anderen Weg ein als die Regierungen Lateinamerikas und insbesondere Zentralamerikas, die lediglich auf repressive Maßnahmen setzen um, ohne Erfolg, die Jugendkriminalität zu bekämpfen”, erklärt Clarissa Huguet von der Organisation Viva Rio. Es bleibt allerdings der übliche Zweifel: Handelt es sich auch hier wieder einmal nur um einen Rosenkranz guter Absichten oder wird Pronasci tatsächlich zu einem wirksamen Politikinstrument?

4. Regionale Integration und globale Herausforderungen

Die Regierung Lula hat ihre Außenpolitik durch zwei Slogans selbst charakterisiert: Unabhängige Präsenz in der Welt und starke kontinentale Integration. Alles spricht dafür, dass die zweite Amtszeit Lulas hier wenig Neuerungen bringen wird, auch wenn wohl neue Herausforderungen zu meistern sind. “Unabhängige Präsenz in der Welt” bedeutet sowohl die Übernahme internationaler Aufgaben (Haiti Mission) als auch die klare Option für Multilateralismus. Außenminister Celso Amorim hat die Doha Runde der WTO zu einer Herzensangelegenheit gemacht. Auch nach dem Scheitern der Hongkong-Runde und weiterer Rettungsversuche hält die brasilianische Regierung immer noch an der Hoffnung fest, dass doch noch ein Abkommen zustande kommen könnte. In kaum einem Punkt klaffen die Wahrnehmungen der europäischen und brasilianischen Politik so weit auseinander, wie bei der Frage, wer denn verantwortlich sei für das Stocken der WTO und der EU – Mercosur Verhandlungen. Für die brasilianische Regierung und Öffentlichkeit ist es unverständlich, dass die Länder des Nordens die Subventionspolitik im Agrarbereich nicht einfach drastisch reduzieren, sondern als Verhandlungsmasse in die diversen Runden

einbringen, um damit Zugeständnisse legitimer Schutzpolitik von Entwicklungsländern zu erzwingen. Dies ist der kritische Kern, der allen multilateralen Verhandlungen stark zusetzt. Daraus zu schließen, Brasilien wolle eine Blockadepolitik betreiben, verkennt zumindest die Intentionen der brasilianischen Politik. Ein anderer Umstand reduziert wohl die Dringlichkeit internationaler Abkommen: der Handel wächst auch ohne WTO-Abkommen, und Brasilien gelingt es weiterhin, seine Handelsbeziehungen zu diversifizieren. China ist inzwischen der drittgrößte Handelspartner des Landes und hat Holland und Deutschland überrundet.

Die zweite zentrale Komponente der brasilianischen Außenpolitik, die Option für eine regionale Integration, bewegt sich in schwierigem Feld. Lula hatte am Anfang seiner Regierungszeit offensichtlich eine gewisse Führungsrolle für Brasilien in einem südamerikanischen Integrationsprozess angestrebt. Die besondere Rolle Chávez, Konflikte mit Bolivien, komplizierte Beziehungen mit Argentinien und ein offener Dissens mit Uruguay haben den Traum einer Einheitsfront "progressiver" Regierungen schnell zerplatzen lassen. Solch eine Idee war von Anfang an wohl auch nicht realistisch. Die politischen Beziehungen in Südamerika bieten sich heute als ein komplexes Patchwork von Kooperationen und Konflikten dar. Je nach Blickwinkel lassen sich dann Bilder starker Konflikte (Lula gegen Chávez) oder auch relativ erfolgreicher Kooperationen zeigen.

Zunächst sollte überhaupt wahrgenommen werden, dass sowohl Konflikte wie Kooperation existieren, die in ihrem Wechselspiel zu einer unübersichtlichen Dynamik führen. Natürlich gibt es Meinungsverschiedenheiten zwischen der brasilianischen Regierung und der Achse Bolivien – Venezuela auf der anderen Seite. Aber diese Konflikte haben bisher zu keinem Bruch geführt und der Eintritt Venezuelas in den Mercosur trifft zwar auf Verzögerungen, steht aber nach wie vor auf der Tagesordnung.

Ein Indikator für die positiven Entwicklungen der südamerikanischen Integration sind die Handelsbeziehungen. Nach der argentinischen Krise hat sich der bilaterale Handel erholt und Argentinien ist wieder der zweitgrößte Handelspartner geworden. Der Anteil der USA an den Exporten Brasiliens hat sich zwischen 2002 und 2006 von 25,34 % auf 18,00% reduziert. Nutznießer dieser weiteren Diversifizierung sind sowohl die "emerging economies" wie auch die Nachbarn in Südamerika. Nach Argentinien (8,5%) ist jetzt China an die dritte Stelle (6,1%) gerückt und hat damit die traditionellen Handelspartner Deutschland und Niederlande auf die nachfolgenden Plätze verweisen. Unter den zehn wichtigsten Han-

delpartnern Brasiliens weist Venezuela die größten Wachstumsraten auf.²

Diese Zahlen sind Ergebnisse langfristiger Entwicklungen und politischer Weichenstellungen, die vielleicht bedeutsamer sind als das rhetorische Geplänkel mit Chávez und Kirchner. Damit sollen keineswegs reale Interessenskonflikte geleugnet werden. Lulas aggressive Werbung für Agrotreibstoffe als globales Glücksmodell hat den offenen Widerstand von Chávez und Fidel Castro provoziert. Im Falle der Erdölnation Venezuela sind die materiellen Grundlagen solcher Dispute deutlich. Bisher haben reale Konflikte aber Handelsentwicklung und andere Formen der Kooperation wie das südamerikanische Infrastrukturprogramm IIRSA nicht ernsthaft in Frage gestellt. Was in Wirtschaftsstatistiken als Erfolg erscheint, hat jedoch seinen ökologischen Preis: das rasante Wachstum der brasilianischen Exporte wird vor allem durch den internationalen Boom an den Rohstoffmärkten gefördert. Die Produkte des Agrobusiness (u.a. Soja, Fleisch und Zellulose) sind zwar nicht die einzige Stütze der brasilianischen Exportwirtschaft, aber immer noch ein wichtiges dynamisches Element.

Zu Beginn der ersten Regierung Lulas provozierten seine internationalen Ambitionen Skepsis und Spott. Die Brasilianer, so hieß es, wollten nun alles: den Vorsitz der WTO, einen Platz im Sicherheitsrat, die Fußballweltmeisterschaft, ja und sogar Papst wollten sie werden. Nachdem all dies gründlich misslungen ist, wird in Zukunft wohl eine weniger spektakuläre Ausrichtung auf langfristige Prozesse die internationale brasilianische Politik orientieren.

² Allen Angaben nach der konsolidierten Handelsbilanz 2006: www.desenvolvimento.gov.br