

BRASILIEN UND DIE MILLENNIUMS- ENTWICKLUNGSZIELE: SÜDAMERIKA- NISCHE HOFFNUNG FÜR DIE POST-2015 ENTWICKLUNGSAGENDA?

MARIELLA FRANZ ||

Der folgende Artikel betrachtet die Möglichkeiten Brasiliens, eine führende Rolle bei der Annahme einer neuen Entwicklungsagenda Post-2015 zu spielen. Es wird auf die Einzigartigkeit des brasilianischen Entwicklungsmodells Bezug genommen und untersucht, ob es auf internationaler Ebene als Referenz dienen kann. Darüber hinaus wirft der Artikel einen Blick auf die Diskussionen, die in Brasilien über die neuen Ziele einer nachhaltigen Entwicklung stattfinden.

Schritte in die „Zukunft“

“Die Sehnsucht nach einem Leben in Würde, Frieden, Wohlstand, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit sowie einem Ende der Armut hat auf der Welt eine beispiellose Dringlichkeit erreicht.“¹ Mit diesem symbolträchtigen Satz beginnt der Bericht des Generalsekretärs der Vereinten Nationen (VN) Ban Ki-moon, in dem sich die Grundlagen der Entwicklungsagenda für die Zeit nach 2015 wiederfinden. Wie von Ban Ki-moon angedeutet, kann die internationale Gemeinschaft die ständig wachsenden Heraus-

forderungen nicht mehr ignorieren und muss kollektiv Verantwortung übernehmen, um die so wichtigen Grundsätze der Menschenwürde, Gleichheit und Gerechtigkeit zu wahren.

Diese Aufgabe ist jedoch alles andere als einfach.

Es ist schon etwas länger her, dass sowohl die Staaten als auch verschiedene internationale Organisationen und Vertreter der Zivilgesellschaft zusammenkamen, um die Welt zu einem besseren Ort zu machen. Das Ergebnis dieses Treffens war die Millenniumserklärung, die die Generalversammlung der VN im Jahr 2000 verabschiedete. In dieser legten die Staats- und Regierungschefs spezifische Ziele fest, die den Unterzeichnern auferlegen, bis 2015 die Globalisierung in eine positive Kraft zu wandeln und ihre Vorteile gerechter unter der Menschheit zu verteilen.

Die davon abgeleiteten vorgeschlagenen acht Millenniumsentwicklungsziele (engl. *Millennium Development Goals* - MDGs) schafften es zweifelsohne, die Bemühungen

der internationalen Gemeinschaft um eine gerechtere Entwicklung zu steigern. Obwohl es beträchtliche Fortschritte hinsichtlich der Erreichung dieser Ziele gab, sind die Leistungen und Erwartungen je nach Region und Land jedoch durchaus unterschiedlich. Umweltverschmutzung und Klimawandel schränken die Fortschritte der Globalisierung und Modernisierung ein. Es geht um ökologische Nachhaltigkeit. Hinzu kommen anhaltende Wirtschaftskrisen, ressourcenintensive Konsummuster, gewalttätige Konflikte, mangelnde soziale Gerechtigkeit und die Notwendigkeit einer stärkeren, politischen Beteiligung der Zivilgesellschaft: Nachhaltige Entwicklung muss daher an oberster Stelle stehen.

Nationale und internationale Beobachter und Kommentatoren haben bereits viel geschrieben über das brasilianische Entwicklungsmodell und die Fortschritte, die das Land hinsichtlich der Armut- und Hungerbekämpfung, der Bildung, Gesundheit und der sozialen Integration seit Antritt von Regierungschef Luiz Inácio Lula da Silva (Präsident Brasiliens von 2003 bis 2011) machte. Kann also Brasilien als Vorbild für andere Länder dienen?

Brasilien hat die MDGs teilweise erreicht. Trotzdem ist nicht alles Gold, was glänzt. Das Land ist immer noch auf halbem Weg hinsichtlich der wirtschaftlichen und städtischen Infrastrukturen, der Kontrolle über den Drogenhandel, der Bekämpfung der Gewalt und der Stärkung der politischen Institutionen.

Trotz der weiter bestehenden Defizite haben das außergewöhnliche Wirtschaftswachstum und die sozialen Fortschritte das Ansehen des Landes erhöht. Folglich tritt Brasiliens Regierung zunehmend als „strong Player“ auf und spielt bei den wichtigen weltwirtschaftlichen und weltpolitischen Entscheidungen auch tatsächlich eine immer größer werdende Rolle. Eine Rolle, welche die internationale Zivilgesellschaft, aber auch andere Staaten zunehmend einfordern.²

Diese gute Position, zusammen mit einer bunten, vielfältigen Gesellschaft und einem schier unendlichen ökologischen Potenzial,

ruft die Frage hervor, ob Brasilien eine führende Position bei den Verhandlungen und der Erarbeitung der VN-Agenda für die Entwicklung nach 2015 übernehmen kann und wird.

Brasilien, Lula und die Millenniumsentwicklungsziele

Die in den neunziger Jahren angewandte Wirtschaftspolitik und der Aufstieg des Neoliberalismus³ brachten zwar die gewünschte finanzielle Stabilität für Brasilien, zog jedoch auch Konsequenzen auf sozialer und politischer Ebene nach sich. Die Verschlechterung der Arbeitsverhältnisse, die Arbeitslosigkeit, die Zunahme der Schwarzarbeit, der Abbau der öffentlichen Dienstleistungen, die Armut, Ausgrenzung, Gewalt, der Drogenhandel und die Defizite der Rechtsstaatlichkeit und des nicht existenten Sozialstaates führten zu einer Krise innerhalb der Demokratie.⁴ In diesen schwierigen Zeiten war es die Arbeiterpartei (*Partido dos Trabalhadores*), gegründet und angeführt von Luiz Inácio Lula da Silva, die ihre politischen Positionen mäßigte und die Unzufriedenheit der Leute für sich nutzen konnte. Sie setzte sich bei den Wahlen 2002 durch: Lula wurde Präsident.

Ohne sich große Konflikte mit den Unternehmern, Banquiers und Landbesitzern zu leisten, steckte der Präsident all seine Energie in eine Dynamisierung der Wirtschaftsleistung: eine Phase des Wachstums und der Entwicklung begann, einhergehend mit sozialer Inklusion. Mit einer jährlichen durchschnittlichen Wachstumsrate von 4,5 Prozent zwischen 2004 und 2010 gelang es Brasilien, sich innerhalb weniger Jahre als aufstrebende Macht zu positionieren: 14 Millionen neue Arbeitsplätze; ein Mindestlohn, der um 53,6 Prozent stieg; eine neue, wachstumsfördernde Finanzpolitik; eine Mittelschicht, die mehr als die Hälfte der Bevölkerung einschließt; einer reduzierten Ungleichheit bei der Verteilung von Einkommen und Vermögen, und einem Einkommen der ärmsten zehn Prozent der Bevölkerung, welches relativ gesehen schneller stieg als

die Wirtschaft und die Einkommen der reichsten zehn Prozent (acht Prozent pro Jahr gegenüber 1,5 Prozent), geben ein positives Zeugnis dieser Politik ab. Verschiedene öffentliche Programme erzeugten einen positiven Effekt zwischen den Einkommen und dem Anstieg der Beschäftigung; sie brachten eine Verbesserung des Lebensstandards der gesamten Bevölkerung mit sich.

Was bedeutet dieser Wandel vom Entwicklungs- zum Schwellenland mit Blick auf die MDGs? War die Entwicklung wirklich so gut und nachhaltig, wie sie zu sein scheint?

Zunächst sei darauf hingewiesen, dass Brasilien vorzeitig die Bekämpfung der extremen Armut (definiert durch weniger als 1,25 USD Tageseinkommen) und des Hungers erreicht hat.⁵ Dieses Ziel stand auf der nationalen Tagesordnung und in ausgewählten Politik- und Sozialprogrammen, wie *Bolsa Família* und *Fome Zero*, an erster Stelle.⁶ Rund 30 Millionen Menschen konnten der extremen Armut entkommen, und die Zahl der Armen ging von 17,2 Prozent (1990) auf 6,1 Prozent (2009) zurück. Im Norden und Nordosten Brasiliens liegt die extreme Armut jedoch noch immer über dem Durchschnitt. Die Zahl der an Hunger leidenden Menschen reduzierte sich von 15 Prozent (1990) auf 6,9 Prozent (2011).

Auch beim zweiten Ziel, der Gewährleistung einer allgemeinen Grundschulbildung, kann Brasilien Erfolge vorweisen: 95,6 Prozent der Kinder erhalten eine Grundschulbildung. Nichtsdestotrotz bleiben in diesem Bereich noch viele Herausforderungen bezüglich der Bildungsqualität und der niedrigen Verbleibquote bestehen. Die geringe Bildungsqualität verdeutlicht auch die neueste PISA-Studie aus dem Jahr 2012 der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung. Brasilien belegt darin Platz 58 von 65 bewerteten Nationen, fünf Plätze schlechter als im Jahr 2009 und erreicht in allen Disziplinen nur ein unterdurchschnittliches Ergebnis. Die größten Herausforderungen für eine Qualitätsver-

besserung der Bildung liegen im sozio-ökonomischen und kulturellen Kontext, in dem brasilianische Kinder und Jugendliche aufwachsen. Armut, Ungleichheit, soziale Desintegration und fehlende Infrastruktur in vielen Schulen tragen zu einer hohen Wiederholungsrate⁷ und Anzahl an Schulabbrüchen bei. Die mangelnde Qualität der Lehrkörper sowie fehlende Attraktivität des Berufsbildes haben ebenso negative Wirkung auf das brasilianische Bildungssystem.⁸

Bei der Gleichstellung der Geschlechter (Ziel 3) und der Stärkung der Frauen hat Brasilien noch einen langen Weg vor sich. Trotz der ermutigenden Zahlen bezüglich der Parität zwischen Jungen und Mädchen, die die Schule besuchen, bestehen natürlich Ungleichheiten zwischen Männern und Frauen in der brasilianischen Gesellschaft.

Auf der anderen Seite konnte ein Rückgang der Kindersterblichkeit erreicht werden (Ziel 4), von 51,6 Todesfällen pro tausend Geburten (1990) auf 12,9 (2010). Allerdings sind die regionalen Unterschiede innerhalb des Landes sowie die Unterschiede nach ethnischer Herkunft frappierend. Der Erreichung des fünften Zieles, hinsichtlich der Müttersterblichkeitsrate, konnte sich das Land annähern, wenngleich es noch immer weit davon entfernt ist, die Zahl, wie vereinbart, bis 2015 um drei Viertel zu reduzieren.

Die Erfahrung Brasiliens im Kampf gegen HIV, Malaria und andere schwere Krankheiten (Ziel 6) hatte Vorbildwirkung. Brasilien ist es bis zum Jahr 2010 gelungen, die HIV-Infizierungen von 20 Fällen pro 100.000 Einwohner auf 17,9 zu senken. Im Fall von Kindern unter 5 Jahren fiel die HIV-Rate um 41,7 Prozent zwischen 1997 und 2007. Zur gleichen Zeit wurden Malariaerkrankungen unter Kontrolle gebracht (von 33,2 Fällen je tausend Einwohner auf 13,1) und das Auftreten von Tuberkulosefällen reduziert (51,8 pro tausend Einwohner auf 37,6).⁹

Die ökologische Nachhaltigkeit (Ziel 7) erhält in den letzten Jahren zunehmend Aufmerksamkeit, aber die mangelnde Durchsetzung hat irreparable Umweltschäden verursacht. Im Fall Brasiliens sind die

Ergebnisse ziemlich dürrig, wenn man bedenkt, dass es sich hier um eine potenzielle „Umweltmacht“ handelt. Es gibt Bereiche im Amazonasgebiet, die geschützt sind und wo die Entwaldungsrate und die CO₂-Emissionen reduziert werden konnten, jedoch nicht zu den festgelegten Standards der VN. In Umfragen geben die Brasilianer an, dass die Idee der nachhaltigen Entwicklung in ihrem Land unter der neuen Politik der Regierung Dilma Rousseffs (seit 2011 Präsidentin Brasiliens) in den Hintergrund gerät.¹⁰

Der Rückschritt ist in verschiedenen Bereichen sichtbar, wie z. B. bei der neuen Forstwirtschaftsregelung, die die Umweltdelikte bis 2008 unter Amnestie stellt sowie bei der Ausweitung der Abholzungsgebiete. Die Befugnisse des Brasilianischen Instituts für Umwelt und erneuerbare natürliche Ressourcen (*Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis* - IBAMA) sind beschnitten, die Ölförderung boomt, hohe Subventionen auf Kraftstoffe verzehren Investitionsanreize, und der Einsatz von Düngemitteln und Chemikalien ist weiterhin verbreitet.

Im Jahr 2011 hatten 97 Prozent der Bevölkerung einen verbesserten Trinkwasserzugang und 81 Prozent Zugang zu sanitären Einrichtungen. Dass die Quantität oft nichts über die Qualität aussagt, ist genauso tragisch, wie die Unterschiede zwischen städtischen und ländlichen Gebieten sowie die weiterhin unzureichende Infrastruktur in den brasilianischen *Favelas*.

Schließlich hat die Idee einer globalen Partnerschaft für Entwicklung (Ziel 8) viele weltweite Probleme in Angriff genommen. Brasilien unternahm erhebliche Anstrengungen, um die Zusammenarbeit zwischen den internationalen Akteuren zu verbessern und ist sehr aktiv bei der Förderung der Süd-Süd-Kooperation. Verschiedene politische und wirtschaftliche Vereinbarungen stärkten auch die bilaterale Agenda und die Beziehungen mit den Ländern Lateinamerikas und der Karibik. Raum hierzu boten auch regionale Bündnisse, wie der *Mercosur* (*Mercado Común del Sur* - Ge-

meinsamer Markt des Südens), die *UNASUR* (*Unión de Naciones Suramericanas* - Union Südamerikanischer Nationen) sowie die *CELAC* (*Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños* - Gemeinschaft Lateinamerikanischer und Karibischer Staaten).

Die Bildung von Allianzen zur Konfliktlösung in anderen Ländern legt Zeugnis über einen Einsatz Brasiliens in der Region ab. Der Fall Haitis ist emblematisch in diesem Zusammenhang. Brasilien setzte sich, in Allianz mit Argentinien und Chile, bei der internationalen Intervention 2004 ein und übernahm die Führungsverantwortung für die Stabilisierungsmission der VN in Haiti (*Mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haïti* - MINUSTAH); kombiniert mit diplomatischen, militärischen und Maßnahmen der Internationalen Zusammenarbeit.

Die Überlebensfähigkeit des Modells

Leider sind brasilianische Spitzenleistungen mit Blick auf die Erfüllung der MDGs ins Stocken geraten. Mit einem Wachstum von 2,3 Prozent im Jahr 2013 beginnt das brasilianische Wirtschaftswachstum sich abzukühlen. Zur gleichen Zeit hat Brasilien mit einer wachsenden Inflation von 6,5 Prozent zu kämpfen, und die Bevölkerung fürchtet einen Anstieg der Arbeitslosigkeit, ausländische Investitionen sind zurückgegangen, die Infrastrukturprobleme sind enorm, und der öffentliche Dienstleistungssektor weist gewaltige Mängel auf.¹¹ Hinzu kommt die Abwertung des Real.

Für viele scheint sich das brasilianische Wunder seinem Ende zuzuneigen, und es sind in erster Linie die strukturellen Probleme, die trotz der bereits beschriebenen Fortschritte, eines der noch immer gesellschaftlich ungleichsten Länder der Welt charakterisieren und einen nachhaltigen Wachstumskurs verhindern. Das politische System ist instabil. Dass mindestens ein Drittel der Abgeordneten während ihres Mandats die Partei wechselt und die Korruption Teil der Spielregeln und des politischen Alltags ist, hat sicherlich viele Fortschritts-

bewegungen untergraben.¹² Ebenso scheinen die korrupte und ineffiziente Bürokratie sowie das komplexe Steuersystem die bereits erzielten Erfolge zunichte zu machen. Die anhaltend schlechte Qualität der Infrastruktur und der Dienstleistungen in den Bereichen Bildung, Gesundheit und Verkehr, verbunden mit geringeren Ausgaben für den Umweltschutz könnten dazu beitragen, dass Brasilien in Zukunft seinen Nimbus als Vorzeigeland und die weltweite Bewunderung verliert.

Und genau diese Faktoren sind es, die zu massiven sozialen Protesten führten und die Regierung von Dilma Rousseff 2013 begleiteten. Die jungen Menschen aus der neuen Mittelschicht versuchen, aktive, mündige Bürger zu sein und sich bei politischen Entscheidungen einzubringen. Schließlich verlangt das Volk nach einer besseren politischen Vertretung, mehr Transparenz und Verantwortungsbewusstsein.¹³

Wird sich Brasilien nun doch noch endgültig in ein „Vorzeige-Entwicklungsmodell“ verwandeln, um alle MDGs erreichen zu können? Können sich die anderen Länder von dem südamerikanischen Riesen inspirieren lassen, wenn es darum geht, sich den Herausforderungen über 2015 hinaus zu stellen? Oder versinkt der Staat in seinen eigenen Problemen?

Es liegt nahe, dass die Fortschritte Brasiliens eine besondere Rolle in der Dritten Welt spielen. Jedoch können die strukturellen Defizite innerhalb der brasilianischen Demokratie nicht außer Acht gelassen werden. Auf der einen Seite ist es wichtig, dass Brasilien seine Prioritäten neu setzt und die sozialen und ökologischen Ziele in den Mittelpunkt stellt. Die Wirtschaft zu priorisieren, anstatt den Fokus auf soziale Themen zu legen, führt in einem Land mit großen sozialen Ungleichheiten zu vielen Problemen. Andererseits verdient der Umweltschutz eine viel größere Beachtung, denn dessen Missachtung kann noch größere Kostendefizite im sozialen, ökologischen und wirtschaftlichen Bereich nach sich ziehen.

Eine neue Agenda für eine Welt in konstantem Wandel

Die Post-2015 Entwicklungsagenda könnte Brasilien eine Gelegenheit bieten, sich mit all seinen positiven Attributen an die Spitze der entwicklungspolitischen Avantgarde zu setzen.

Die heutige Welt unterscheidet sich wesentlich von der Welt im Jahre 2000. Schnelle Änderungen dominieren das heutige Panorama und stellen neue Anforderungen, sodass sich die Gesellschaften neu konfigurieren müssen. Die neuen Herausforderungen verlangen innovative, kreative, zugleich komplexe und integrative Antworten. Die Umwelt leidet, und das bedeutet, dass der gesamte Lebensraum in Gefahr sein könnte. Aus diesen Gründen müsste es das oberste Anliegen sein, eine nachhaltige Entwicklung voranzutreiben.

Keinesfalls bedeutet dieser Ansatz, andere Aspekte außer Acht zu lassen. Ganz im Gegenteil: eine Priorität für nachhaltige Entwicklung bereitet die Basis, um auch die anderen Ziele zu erreichen. Die neuen „Nachhaltigkeitsziele“ (*Sustainable Development Goals*, SDGs) sollten daher die bisherigen Schritte, die unter den MDGs erreicht wurden, vertiefen und zeitgleich neue Thematiken anhand eines universellen Ansatzes einschließen.

Zunächst ist zu unterstreichen, dass die Bekämpfung von Armut und Hunger eine der größten Herausforderungen darstellt, die die internationale Gemeinschaft in ihrer Gesamtheit betrifft: 11,68 Millionen Personen sind noch immer arm in Brasilien und 6,8 Prozent der Bevölkerung leiden unter Mangelernährung. Armut ist der Nährboden für Instabilität, Konflikt und Gewalt. Stabile und friedliche Gesellschaften zu garantieren, ist zu einem fundamentalen Ziel geworden, vor allem, wenn man bedenkt, dass es ohne Frieden und Sicherheit keine Entwicklung und, dass es ohne Entwicklung keinen dauerhaften Frieden geben kann.¹⁴ In Brasilien ist es just die hohe Ungleichheit, die soziale Gewalt, Drogenhandel und organisierte Kriminalität fördert. Es bedarf einer

Zusammenarbeit auf lokalem, nationalem, regionalem und internationalem Niveau, um mehr Sicherheit und Gerechtigkeit für alle zu erreichen. In einem Kontext der verschwindenden Grenzen und sich mit Leichtigkeit ausbreitender Quellen der Instabilität müssen die Antworten internationalen Charakter besitzen. In diesem Zusammenhang würden fließende und gegenseitige Beziehungen Brasiliens zu seinen Nachbarn ein ideales Szenario darstellen, um gemeinsame und komplementäre Initiativen gegen diverse Bedrohungen der sozialen Sicherheit in der Region zu koordinieren.

Glücklicherweise gibt es im Rahmen der UNASUR bereits Initiativen, um Bedrohungen der Bürgersicherheit abzuwehren und grenzüberschreitendes, organisiertes Verbrechen zu bekämpfen. Im August 2013 konnte ein „Aktionsplan 2013-2017“¹⁵ angenommen werden, welcher elf wesentliche Themenfelder, 30 strategische Herausforderungen sowie 137 Aktionslinien formuliert. Es handelt sich um konkrete Maßnahmen zur besseren Koordinierung zwischen Sicherheitskräften und Justizsystemen der Länder der Region, um gegen illegalen Waffenhandel, Menschenhandel, Drogenproduktion und -handel, Korruption und Geldwäsche vorzugehen. Der Erfolg dieser Maßnahmen wird jedoch von der konkreten und effizienten Umsetzung des Plans abhängen. Auf gleiche Art und Weise müssen eine gute Regierungsführung sowie effiziente Institutionen garantiert werden, um eine Basis für Gerechtigkeit und Sicherheit zu bilden. Beim Beispiel Brasiliens legen Korruption, Intransparenz und die lauter werdenden Forderungen der Zivilgesellschaft Zeugnis über die Dringlichkeit ab, auf starke demokratische Institutionen bauen zu können. Von der „Welt von morgen“ wird die Beteiligung der Zivilgesellschaft in der Entscheidungsfindung sowie eine ernst zu nehmende Rechenschaftsablegung erwartet. Um diese Zielsetzung zu erreichen, müssen die Korruption gebannt und eine allumfassende Transparenz priorisiert werden.

Brasilien ist auf dem richtigen Weg: Korruptionsverfahren gegen Politiker und Be-

amte nehmen zu. Gerade der Fall *mensalão*¹⁶ und das 2010 eingeführte Gesetz *Ficha Limpia*, welches die Kandidatur von verurteilten Politikern für weitere öffentliche Ämter verbietet, markieren ein Umdenken.

Letztendlich hat sich die Kooperation zwischen den Staaten in ein unerlässliches Element entwickelt, um die restlichen SDGs erfolgreich zu verfolgen. Brasilien könnte, wie bereits angedeutet, darin eine innovative Rolle spielen. Das Ziel der Ausweitung brasilianischer Entscheidungsmacht in multilateralen Gremien und der Wunsch, dass das internationale System eine multipolare Richtung einschlägt, werden Brasilien dazu bewegen, eine koordinierte und inklusive globale Aktion voranzutreiben. Dass das Land zu Gruppen wie BRICS (*Brazil, Russia, India, China, South Africa*), GIBSA (*Germany, India, Brazil, South Africa*) gehört und, dass es gemeinsame Positionen vertritt mit den restlichen Schwellenländern zur Notwendigkeit einer Reform multilateraler Institutionen sowie zur nachhaltigen Entwicklung, hilft zweifelsfrei auf diesem Weg. Der südamerikanische Gigant drängt beispielsweise auf die Erweiterung der Mitglieder im VN-Sicherheitsrat und auf die Änderung der Statuten von Einrichtungen wie des Internationalen Währungsfonds oder der Weltbank. Es geht darum, besser im multilateralen Raum als Schwellenländer vertreten zu sein und der industrialisierten Welt die Stirn zu bieten. Brasilien sollte demnach, mit Blick auf die neuen SDGs, mehr auf die global koordinierte Aktion durch Dialog und Artikulation zwischen Staaten, Märkten und Zivilgesellschaft setzen.¹⁷

Die Weltgemeinschaft braucht regional und global integrierte Programme, die auf Solidarität zwischen Nationen aufbauen: zum Klimawandel, Umweltschutz, zur Armutsbekämpfung sowie zum Antrieb der sozialen Inklusion durch Chancengleichheit.

Die letzte Konferenz zum Thema Klimawandel im November 2013 in Warschau zeigt, wie weit die Weltgemeinschaft von diesem letzten Ziel entfernt ist. Die Zusammenarbeit zwischen Industrie- und Entwick-

lungsländern war dort kaum bis nicht vorhanden. Lediglich in letzter Minute konnte auf Druck von Brasilien eine moderate Vereinbarung zu „differenzierten Verantwortungen“ geschlossen werden. Die strittigen Punkte waren die Hilfeleistungen der entwickelten Staaten an diejenigen der Dritten Welt, welche die größten Schäden des Klimawandels bewältigen müssen. Die USA und die EU beispielsweise kritisierten den Pakt.

Vielfache Visionen in einem Land der großen Dimensionen

Brasilien ist ein Schwellenland, eine potenzielle „Umweltmacht“, beherbergt das weltgrößte Holzkohlevorkommen und die größten Süßwasserreserven. Das Land müsste eindeutig eine kritische Rolle mit Blick auf eine „Nachhaltigkeitsentwicklungsagenda“ (Post-2015) einnehmen. Dennoch ist die Wahrnehmung einer solchen Rolle durch diverse interne Diskussionen beschnitten.

Zunächst ist mit Blick auf die Proteste im letzten Jahr zu sagen, dass die brasilianische Zivilgesellschaft konstant an der Formulierung und Leitung der Politikprogramme beteiligt sein möchte. In der Tat waren es junge Brasilianer, die am zahlreichsten an der Umfrage der VN zur Zukunft des Planeten teilnahmen.¹⁸ In diesem Rahmen sprachen sie ihren Wunsch nach mehr politischer Beteiligung aus, z.B. die Teilnahme an der Erarbeitung und Kontrolle von lokalen Haushaltsplanungen, damit öffentliche Gelder effizient in Gesundheit und Bildung investiert werden. Außerdem sprach sich die befragte Jugend für konkrete Regierungsmaßnahmen zu nachhaltiger Entwicklung aus, wie beispielsweise Subventionen für fossile Brennstoffe zu eliminieren, 150 Mio. Hektar gerodeten Wald bis 2020 wieder aufzuforsten und die Wasserversorgung zu sichern (mit Rücksicht auf Ökosysteme, Biodiversität und Quellen).

Gleichzeitig zeigten sie sich besorgt über die soziale Unsicherheit, das Empfinden von Straflosigkeit und den niedrigen sozialen Zusammenhalt in ihrem Land - als Konsequenz der starken Ungleichheiten.

Die Zivilgesellschaft versucht, sich über die Frustration der Rio+20 Konferenz hinwegzusetzen. Dort waren die vertretenen Nationen weder gewillt, zwingende Versprechen einzugehen, noch konnte das Umweltprogramm der VN (United Nations Environment Programme - UNEP) institutionell aufgewertet werden. Nach dieser enttäuschenden Erfahrung legen zivilgesellschaftliche Organisationen viel daran, bei der Formulierung der SDGs nicht erneut auf der Strecke zu bleiben.

Aus wissenschaftlicher Perspektive sollte Brasilien in globalen Diskussionsforen pro-aktiv sein und seinen politischen Kompromiss für eine nachhaltige Entwicklung bestätigen, vor allem wenn es um Umweltthemen geht. Akademische Stimmen betonen auch die Bedeutung einer „green economy“ mit niedrigem CO₂-Ausstoß, bedacht auf Umwelt und soziale Gerechtigkeit. Es braucht Investitionen in Ressourcen, eine Modifizierung von Mechanismen und den Verzicht auf unmittelbare wirtschaftliche Vorteile - einen Einsatz, den viele nicht gewillt sind, zu leisten. Darüber hinaus führt man in Brasilien die Diskussion über neue Indikatoren, um die Ergebnisse der Nachhaltigkeitsziele besser messen zu können; bisherige Instrumente wie die „Merkmale der Menschlichen Entwicklung“¹⁹ seien nicht ausreichend, um das soziale Gemeinwohl und die Nachhaltigkeit zu beurteilen.²⁰

Letztlich geht die Diskussion innerhalb der politischen Lager jedoch weit über die Nachhaltigkeitsziele hinaus. Die politische Debatte konzentriert sich auf die Frage, welche Rolle Brasilien im internationalen System spielen sollte. Einige meinen, das Ankerland sollte konstruktiv sein und sich den Spielregeln der „globalen Ordnungspolitik“ anpassen. Andere schreiben dem Giganten eine autonome außenpolitische Rolle zu und würden gerne die Mitgestaltung der globalen Spielregeln durch Brasilien und seine Interessen selbst sehen. Letzteren Weg schlug die Regierung von Lula da Silva ein, indem sie sich als Vermittler zwischen „Nord und Süd“ hervortat.

Tatsächlich ist es genau diese politische Diskussion, die mehrheitlich die Perspektiven einer brasilianischen Beteiligung an der Post-2015-Agenda beeinflusst. Während sich die Zivilgesellschaft und die akademische Welt für eine aktive Rolle im Umweltschutz, bei der sozialen Gerechtigkeit und für eine langfristige Vision ihres Landes aussprechen, scheinen die politischen Entscheidungsträger des Landes an konservativen, souveränitätsbetonten Einstellungen festzuhalten. Bisher dürfte es jedoch gerade der Vorzug für das nationale Interesse und die nationale Souveränität gewesen sein, welcher es dem Land unmöglich machte, eine entscheidende Rolle als Protagonist in der Welt wahrzunehmen.

Projekte der HSS

GIBSA ist ein Think Tank-Forum, bestehend aus Instituten in Deutschland, Indien, Brasilien und Südafrika, das 2007 gegründet wurde. Es ist ein Instrument der Nord-Süd Kooperation, welches dem Heiligendamprozess und der darin beschlossenen, engeren Kooperation zwischen G-8 und G-5 nachfolgt.

Der von der HSS geförderte Quadrilog soll dem gegenseitigen Austausch der vier Partnerstaaten dienen und die Identifizierung von Kooperationsmöglichkeiten im Bereich der internationalen Beziehungen und in regionalen Fragen erleichtern. Inhalte, Positionen und Analysen der beteiligten Think Tanks, die im gemeinsamen Diskurs entwickelt und ausgearbeitet wurden, sollen in die unmittelbare Politikberatung der jeweiligen Länder einfließen und somit mittelbaren Einfluss auf die Positionierung gemeinsamer, auch deutscher, Interessen fördern. Damit dient dieser Quadrilog auch dem MDG 8, dem Aufbau einer weltweiten Entwicklungspartnerschaft.

2015: Brasilianische Inspiration

Das „Entwicklungsmodell Brasilien“ ist Hoffnungsträger in einer wenig ermutigen-

den Situation, der sich die Menschheit gegenüber sieht. Es geht schließlich um den Fortschritt, den Brasilien nachweislich erfahren hat. Dass damit alle Probleme gelöst sind, wäre sehr naiv anzunehmen, allein die Dimension des Landes muss man sich stets vor Augen halten. Das Land hat aufgrund von beträchtlichen Fortschritten im Wirtschafts- und Sozialbereich internationales Ansehen erlangt; dies vor allem im Vergleich zu anderen Nationen in der Region und der Welt. Brasilien zeigt, dass es möglich ist, mit entsprechenden Politiken und dem politischen Willen die Lebensumstände zu verbessern. Jedenfalls könnten die wertvollen Fortschritte des Landes anderen Ländern als Inspirationsquelle dienen. Wenn Brasilien es geschafft hat, warum nicht auch andere Entwicklungs- und Schwellenländer? Vor allem der südamerikanischen Kontinent blickt mit mehr Augenmerk denn je auf den Giganten.

Allerdings hängt die Entwicklung jedes Landes von nationalen (politischen, wirtschaftlichen, gesellschaftlichen, sozialen) Faktoren ab, und es gibt keinerlei vorgefertigte Modelle, die in allen Regionen der Welt gleich angewandt werden könnten. Daher kann der südamerikanische Riese wohl kaum als „Blueprint“ gelten. Was allerdings möglich ist, ist verstehen zu lernen, wie unter anderen Umständen Grundpolitiken an diverse Situationen angepasst werden könnten, ohne die eigene Kultur, die eigenen Ressourcen und eigenen spezifischen Möglichkeiten außer Acht zu lassen.²¹

Die Rolle, die Brasilien in globalen Systemen als Schwellenland einnehmen wird, hängt von dem Land selbst ab. Auf dem zweiten G20-Gipfel 2010 in Seoul beispielsweise erreichten Südkorea und Brasilien, dass die globale Wirtschaftsordnungspolitik zumindest einen Ansatz der nachhaltigen Entwicklung enthält. Die G20 nahmen schließlich einen „mehrjährigen Aktionsplan zur Entwicklung“ an, als Antwort auf die Initiativen der Länder des Südens. Die Ernennung des brasilianischen Kandidaten, Botschafter Roberto Azevêdo, im Mai 2013 zum Generaldirektor der Welthandelsorga-

nisation zeigt ebenfalls, welche Relevanz Brasilien im globalen Wirtschaftsgeflecht zukommt.

Brasiliens Bedeutung für den Rest der Welt macht sich auch durch seine Beteiligung in der GIBSA-Gruppe (Deutschland, Indien, Brasilien, Südafrika) bemerkbar. Dabei handelt es sich um einen Dialogmechanismus, der den internationalen Gedanken- und Erfahrungsaustausch und die Kooperation zwischen diesen vier Ländern erleichtern soll. Von Deutschland initiiert kommen in dieser Initiative Länder zusammen, die jeweils in ihrer Region so bedeutend sind, dass sie Agenden beeinflussen und als Sprecher der Entwicklungsländer ihrer Region fungieren.

In der Innenpolitik, andererseits, sind die Herausforderungen für Brasilien weiterhin groß: die persistente Ungleichheit schwächt das Wachstum; niedriges technologisches Wachstum und die Knappheit an qualifizierten²², professionellen Arbeitskräften schmälert die Fortschrittmöglichkeiten; die politischen Diskussionen um Brasiliens Außenpolitik schränken seinen Aktionsradius ebenfalls ein.

Brasilien sollte sich von seiner traditionellen, souveränitätsstarken und kurzfristig angelegten Position entfernen, um sich mehr als „Spieler der ersten Liga“ in die internationale Politik einzumischen. Nur eine gesunde Balance aus Kompromissen und Risikobereitschaft führt zum Erfolg. Die Intention, als Vermittler zwischen Nord und Süd in der Welt aufzutreten, trägt bisher nur wenige Früchte. Brasilianische Repräsentanten müssten endlich beginnen, sich direkter in die Verhandlungsprozesse einzuschalten und neuartige, ehrgeizigere Lösungen vorzuschlagen.

In diesem Sinne sind die neuen Nachhaltigkeitsziele eine einmalige Gelegenheit, um Errungenschaften zu bestätigen und Fehler auf allen Regierungsniveaus zu beheben. Die Herausforderung liegt in der gemeinsamen, innen- und außenpolitischen Zusammenarbeit, klare, präzise, messbare und

anpassungsfähige Ziele für die diversen Kontexte zu definieren. Nur durch eine genuine Kooperation zwischen den Nationen und adäquate Politiken wird eine bessere Zukunft für die Menschheit erreicht werden können. Brasilien kann dabei eine Schlüsselrolle spielen und gleichzeitig seine aufstrebende Machtposition erheblich stärken. Wie dargestellt, hätte die „potentielle Umweltmacht“ viele Möglichkeiten, dies zu erreichen.

|| DR. MARIELLA FRANZ

Auslandsmitarbeiterin Argentinien

Unter Mitarbeit von Lic. Carla Valente

ANMERKUNGEN

- 1 Vereinte Nationen (2013): Ein würdevolles Leben für alle: Die schnellere Erreichung der Millenniums-Entwicklungsziele und Förderung der Agenda der Vereinten Nationen für die Entwicklung nach 2015, in: Sechsdzigtzigste Sitzung der Generalversammlung, URL <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/68/202> [09.10.2013].
- 2 Vgl. Ebd.
- 3 Fernando Enrique Cardoso setzte als brasilianischer Präsident(1994-2003) die Ideen des Neoliberalismus vollständig um.
- 4 Vgl. Sader, Emir (2013): Das neoliberale Erbe von Cardoso, in: *Explorador Le Monde Diplomatique: Brasilien*, hrsg. von José Natanson [et.al.], Buenos Aires, S. 7-11.
- 5 Vgl. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento Brasil (2013): Erradicar a extrema pobreza e a fome, URL <http://www.pnud.org.br/ODM1.aspx#> [30.01.2014].
- 6 Das Programm *Bolsa Família* ist ein Einkommensumverteilungsprogramm für arme Familien. Bis zum Mai 2012 kam dieses Programm 13,5 Millionen Familien zugute. Das Programm *Fome Zero* andererseits garantierte bedürftigen Familien Zugang zu den Grundnahrungsmitteln. Die Unterstützung reicht von 22 bis 110 USD pro Monat.
- 7 Vgl. El Observador (2013): ¿Cómo Brasil puede mejorar su desempeño en las pruebas PISA?, URL <http://www.elobservador.com.uy/caminoal desarrollo/post/1102/como-brasil-puede-mejorar-su-desempeno-en-las-pruebas-pisa/> [30.01.2014].
- 8 Vgl. OECD (2013): Programme for International Student Assessment (PISA) Results from PISA 2012, Brazil, URL <http://www.oecd.org/brazil/PISA-2012-results-brazil.pdf> [30.01.2014].
- 9 Vgl. ODM Brasil (2013): O Brasil e os ODM, URL <http://www.odmbrasil.gov.br/o-brasil-e-os-odm> [27.11.2013].
- 10 Vgl. Ferroni, Gustavo (2012): Desafios e Resiliencia no campo sociambiental, in: *O Brasil e agenda da sustentabilidade: desafios e oportunidades para o Estado, o sector privado e a sociedade civil*, hrsg. von Carlos Eduard Young [et.al.], Rio de Janeiro, URL http://cebri.org/midia/documentos/pubkas13_1.pdf [29.10.2013].
- 11 Vgl. Almendariz, Alberto (2013): Con protestas e incidentes, crece la convulsión social en Brasil, in: *La Nación*, 15.6.2013, URL <http://www.lanacion.com.ar/1592285-con-protestas-e-incidentes-crece-la-convulsion-social-en-brasil> [21.11.2013] / Brasil se pregunta cómo resucitar su milagro, in in: *La Nación*, 23.6.2013, URL <http://www.lanacion.com.ar/1594559-brasil-se-pregun-ta-ahora-como-resucitar-su-milagro> [21.11.2013].
- 12 Vgl. Geosa, Maria Rocha (2013): El balance social de los años Lula, in: *Explorador Le Monde Diplomatique: Brasil*, hrsg. von José Natanson [et.al.], Buenos Aires, S. 29-31.
- 13 Als Reaktion auf die sozialen Proteste rief Präsidentin Rousseff zur politischen Reform auf. Ein eigens dafür geschaffenes Gremium schlug fünf Pakte vor, welche in folgenden Bereichen Verbesserungen bewirken sollen: Wirtschaftliche Stabilität und Kontrolle der Inflation; Bürgerschaft, Finanzierung von Wahlkampagnen und Korruptionsbekämpfung; mehr Ärzte für das Gesundheitswesen; mehr Investitionen im öffentlichen Verkehr; mehr Mittel für den Bildungssektor. Vgl. El Mundo (2013): Dilma Rousseff ofrece un referéndum para calmar las protestas en la calle, in: *El Mundo España*, 25.6.2013, URL <http://www.elmundo.es/america/2013/06/24/brasil/1372105889.html> [30.01.2014].
- 14 Vgl. Vereinte Nationen (2013): Eine neue Weltallianz: Armut bekämpfen und Wirtschaft verändern durch nachhaltige Entwicklung, New York, URL https://www.un.org/es/sg/pdf/hlp_report_post2015_sg.pdf [09.10.2013].
- 15 Vgl. Secretaría de Comunicación Pública - Presidencia de la Nación (2013): Unasur coordina 137 acciones contra el narcotráfico, URL <http://www.prensa.argentina.ar/2013/08/19/43356-unasur-coordina-137-acciones-contrael-narcotrafico.php> [04.02.2014].
- 16 Der Fall *mensalão* (Monatsgeld) betrifft einige Mitglieder der Arbeiterpartei sowie Funktionäre der Regierung, die von Rechts wegen verurteilt wurden, weil sie in der Bundesabgeordnetenversammlung ein System des Stimmenkaufs aufgebaut hatten.
- 17 Vgl. Viola, Eduardo / Franchini, Matías (2012): O Brasil na Transição para a Economia Verde de Baixo Carbono, in: *O Brasil e agenda da sustentabilidade: desafios e oportunidades para o Estado, o sector privado e a sociedade civil*, hrsg. von Carlos Eduard Young [et.al.], Rio de Janeiro, URL <http://www.cebri.org/midia/documentos/estkas2012.pdf> [29.10.2013].
- 18 Die Vereinten Nationen haben weltweite Konsultationen zur neuen Entwicklungsagenda unternommen. Eine der Initiativen war *Mi mundo* (Meine Welt), eine Befragung, in der Teilnehmer aus 191 Ländern zur Klassifizierung der Prioritäten für die Entwicklung befragt wurden. In Brasilien verzeichnete man mehr als 9.000 Stimmen online.
- 19 Der HDI (Human Development Index) setzt sich aus folgenden Indikatoren zusammen: Dem Lebenserwartungsindex, dem Bildungsindex und dem Lebensstandard.
- 20 Vgl. Veiga, José Eli (2013): Indicadores Sociambientais, URL http://cebri.org/midia/documentos/pubkas13_1.pdf [29.10.2013].
- 21 Im Gespräch mit Dr. Félix Peña, Direktor der Stiftung ICBC, Internationales Handelsinstitut, und Leiter des Programms Mercosur des CARI (Argentinischer Rat für Internationale Beziehungen), Buenos Aires, 6.11.2013.
- 22 Brasilien braucht in Zukunft etwa sechs Millionen hochqualifizierte Arbeitskräfte, um sein Entwicklungsniveau halten zu können. In der Tat beschwerten sich 69 Prozent der Industriebetriebe, entsprechende Fachkräfte zu finden. Brasilien hat unter anderen mit Deutschland ein bilaterales Abkommen über den Studienaustausch geschlossen. Deutschland engagiert sich über die AHK im Bereich der dualen Berufsausbildung.