

# MONITOR

## ENTWICKLUNGSPOLITIK

### DIE ROLLE NICHT-TRADITIONELLER GEBER IN DER ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT

NR. 3/2021

# Entwicklungspartner für Süd und Nord

---

## Die Rolle Brasiliens in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit

*Ariane Costa, Kevin Oswald, Anja Czymmeck*

- › Brasilien hat sich in der ersten Dekade des 21. Jahrhunderts zu einem Hauptakteur der Süd-Süd-Kooperation entwickelt, wobei sich das Land entsprechend nicht als traditionellen Geber, sondern als Entwicklungspartner mit alternativen Lösungsansätzen für globale Probleme wie Armut und Hunger sieht.
- › Während insbesondere portugiesischsprachige afrikanische und verschiedene lateinamerikanische Staaten von *capacity development* und Wissenstransfers profitieren, setzt Brasilien auch stark auf horizontale Partnerschaften mit Industrieländern sowie auf trilaterale Kooperation.
- › Die multilaterale Ausrichtung und das ausgeprägte Engagement Brasiliens in internationalen Foren haben sich sowohl aufgrund limitierter finanzieller Ressourcen als auch in Folge einer zunehmend „antiglobalistischen“ brasilianischen Außenpolitik merklich abgeschwächt.
- › Deutschland und Brasilien pflegen seit fast 60 Jahren eine erfolgreiche bilaterale technische Zusammenarbeit in zahlreichen Politikfeldern. Insbesondere bei trilateralen Kooperationsinitiativen sowie der Förderung der technischen und finanziellen Zusammenarbeit zur Erschließung strategischer erneuerbarer Energiequellen besteht nach wie vor großes Potenzial.

## Inhaltsverzeichnis

<b>Einleitung</b>	<b>2</b>
<b>Brasiliens Entwicklungszusammenarbeit nach 2014</b>	<b>3</b>
<b>Momentum für trilaterale Kooperation</b>	<b>5</b>
<b>Entwicklungszusammenarbeit im Kontext der Außen- sowie Sicherheits- und Verteidigungspolitik</b>	<b>6</b>
<b>Multilateralismus und regionale Integration in der Krise?</b>	<b>7</b>
<b>Deutsch-brasilianische Entwicklungszusammenarbeit</b>	<b>8</b>
Die deutsch-brasilianische bilaterale technische und finanzielle Entwicklungskooperation .....	8
Deutsch-brasilianische trilaterale Kooperation .....	9
<b>Fazit</b>	<b>10</b>
<b>Impressum</b>	<b>14</b>
Die Autoren .....	14

### Einleitung

Brasilien engagiert sich seit den 1960er Jahren in der technischen Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern und hat insbesondere über die letzten zwei Jahrzehnte seine Rolle als wichtiger Geber im Sinne einer nicht-traditionellen Entwicklungszusammenarbeit gefestigt. Speziell im Zeitraum zwischen den Jahren 2004 und 2014 hat sich Brasilien zu einem Hauptakteur der sogenannten Süd-Süd-Kooperation (SSK) entwickelt, indem es den Aufbau von Kapazitäten und den Wissensaustausch zwischen Partnern in Afrika und Lateinamerika gefördert hat. Der Fokus der von Brasilien unterstützten SSK lag zumeist auf sozialpolitischen Inhalten und erfolgte sowohl in bi- als auch trilateralen Formaten<sup>1</sup>.

Im Gegensatz zur Bundesrepublik Deutschland gibt es in Brasilien kein Ministerium, welches speziell für wirtschaftliche Kooperation und Entwicklung zuständig ist. Die Formulierung entwicklungspolitischer Leitlinien fällt vielmehr als Bestandteil der auswärtigen Beziehungen in den Zuständigkeitsbereich des brasilianischen Außenministeriums Itamaraty. Hervorzuheben ist jedoch, dass Brasilien im Jahr 1987 noch vor Chile das erste südamerikanische Land war, welches eine staatliche Agentur für Entwicklungszusammenarbeit ins Leben rief. Die *Agência Brasileira de Cooperação*<sup>2</sup> (Brasilianische Agentur für Zusammenarbeit, ABC) ist dem Außenministerium unterstellt und verfügt über ein limitiertes Mandat, welches sich auf technische Zusammenarbeit beschränkt, die jeweils nur auf offizielle diplomatische Anfrage hin erfolgen kann.

Laut dem ehemaligen Diplomaten und Berater des Büros der Vereinten Nationen für Süd-Süd-Kooperation Carlos Milani<sup>3</sup> ist es jedoch problematisch, Brasilien als „rising donor“ zu bezeichnen, da sich das Land selbst nur selten als Geber in der Entwicklungszusammenarbeit präsentiert und kaum direkte Finanzhilfen zur Verfügung stellt. Er vertritt entsprechend die Auffassung, dass Brasilien von der internationalen Gemeinschaft mit dem Begriff des „rising donor“ versehen wurde, dieser aber keineswegs einen Anspruch der brasilianischen Regierung repräsentiert. Entgegen dieser Meinung, die sich weitgehend mit dem offiziellen Diskurs deckt, verweisen zahlreiche Experten darauf, dass die entwicklungspolitische Strategie Brasiliens, insbesondere unter Staatspräsident Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2011), durchaus außenpolitisch motiviert und darauf ausgerichtet war, das Land als „emerging power“ und „rising donor“ neben Ländern wie China und Indien zu profilieren.

Fakt ist, dass die überwiegende Mehrheit der brasilianischen internationalen Kooperationsvorhaben lediglich technische Kooperationsprogramme und – aufgrund mangelnder finanzieller Ressourcen – kaum finanzielle Entwicklungszusammenarbeit umfasst. Beispiele hierfür sind Beratungsleistungen durch Experten, die Ausbildung von Fachkräften und der Erfahrungsaustausch. Man kann jedoch argumentieren, dass jenes technische Knowhow etwa im Bereich der Sozial- und Gesundheitspolitik sowie bei der Armutsbekämpfung geschickt eingesetzt wurde, um auf das brasilianische „Angebot“ aufmerksam zu machen und aufzuzeigen, dass Brasilien im Stande ist, einen Beitrag zur Lösung globaler Probleme wie Armut und Hunger zu leisten.

Auf Grundlage der Ergebnisse der Bandung-Konferenz von 1955 und der SSK-Konferenz der Vereinten Nationen (VN) 1978 in Buenos Aires bezieht sich Brasiliens Entwicklungszusammenarbeit auf Prinzipien, die sich von Entwicklungshilfe im traditionellen Sinne unterscheiden<sup>4</sup>. Brasiliens Modell der SSK stellt die „Geber-Empfänger“ Terminologie in Frage, indem sie die Idee einer horizontalen und für beide Seiten vorteilhaften Beziehung zwischen „Kooperationspartnern“ postuliert. Dieser Ansatz findet sich in offiziellen Dokumenten der Brasilianischen Agentur für Zusammenarbeit sowie im „*Nairobi Outcome Document*“ der Konferenz der VN zu SSK im Jahr 2009 wieder. Am bemerkenswertesten ist, dass die brasilianische SSK keine Bedingungen stellt („non-conditionality“) und einem bedarfsorientierten („demand-driven“) Ansatz bei der Formulierung von Entwicklungsprojekten verfolgt<sup>5</sup>.

Unter der Prämisse derartiger Prinzipien und koordiniert von der ABC, wurde Brasiliens Modell der SSK in den letzten Jahrzehnten von einer Reihe von Akteuren, inklusive zivilgesellschaftlicher Organisationen und staatlicher Institutionen, angewandt. Dazu gehören beispielsweise die Brasilianische Agrarforschungsgesellschaft (*Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária*, Embrapa) und die Oswaldo-Cruz-Stiftung (*Fundação Oswaldo Cruz*, Fiocruz), die für die Leitung strukturschaffender SSK-Projekte in Afrika und Lateinamerika Verantwortung tragen. Regional betrachtet konzentriert sich Brasiliens SSK auf diese beiden Weltregionen. Zwischen 2011 und 2013 entfielen 46,4 Prozent der gesamten brasilianischen technischen Zusammenarbeit auf Afrika und 45,5 Prozent auf Lateinamerika<sup>6</sup>.

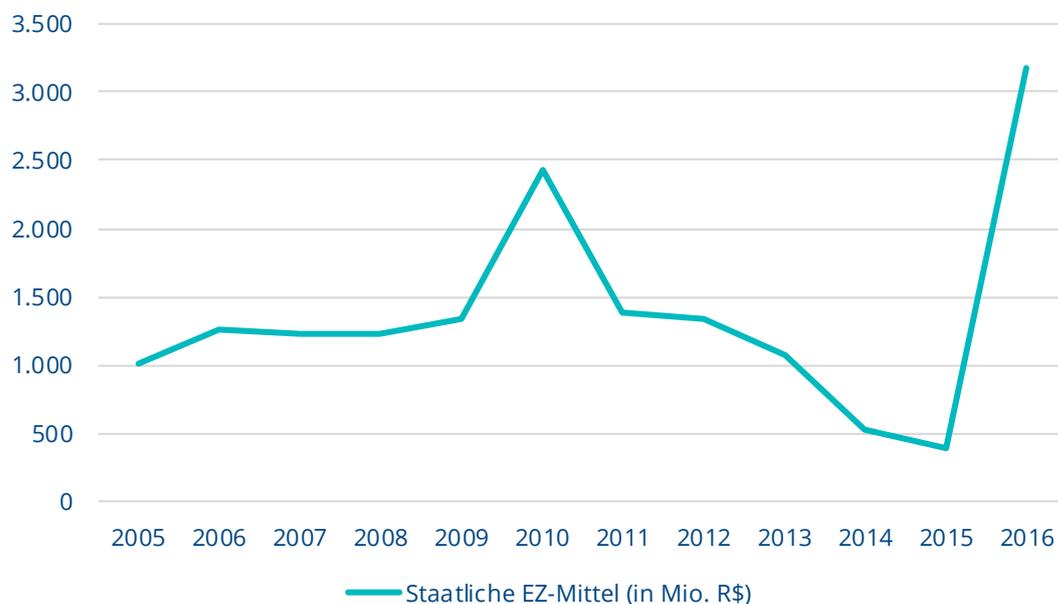
### **Brasiliens Entwicklungszusammenarbeit nach 2014**

Die bemerkenswerte Expansion der brasilianischen SSK in der ersten Dekade des 21. Jahrhunderts führte zu einer intensiven innerbrasilianischen Debatte über die nationalen Interessen und Ergebnisse dieses Engagements, Brasiliens Rolle in der internationalen Zusammenarbeit und damit verbundene Ausgaben. Da Brasilien in einer tiefen Wirtschaftskrise steckte, konnte globales Engagement – insbesondere auch angesichts der immer gravierenderen sozialen Probleme im Land selbst – kaum noch gerechtfertigt werden. Hinzu kam eine Verschiebung der außenpolitischen Schwerpunktsetzung während der zweiten Amtszeit von Staatspräsidentin Dilma Rousseff.

So führten ab 2015 der Niedergang der sogenannten "Präsidentsdiplomatie", welche die SSK stark beeinflusst hatte, gepaart mit einer zunehmenden Divergenz der Interessen entwicklungspolitischer Akteure dazu, dass die Dynamik des brasilianischen Engagements im Bereich der SSK signifikant abnahm<sup>7</sup>. Ab dem Jahr 2016 setzte sich zunehmend die Meinung durch, dass die SSK für die brasilianische Gesellschaft nur bedingt nutzbringend sei und sich nicht mit strategischen nationalen Interessen decke. Entsprechend wurden die Prioritäten Brasiliens für die Entwicklungszusammenarbeit und das gesamte Politikfeld der Außenpolitik von der liberal-konservativen Regierung Temer modifiziert und im Hinblick auf einen erneuerten Fokus der Zusammenarbeit mit den entwickelten Ländern des „Globalen Nordens“ neu justiert.

Die Angaben des Instituts für Angewandte Wirtschaftsforschung (*Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada*, Ipea) bestätigen diese Entwicklung: bereits seit 2011 sind die Ausgaben Brasiliens für die SSK gesunken. Ein besonders starker Rückgang war 2014 zu verzeichnen, als der Staatshaushalt durch die wirtschaftliche Krise zunehmend schwer belastet wurde und immer weniger Spielräume bot. Wie Grafik 1 zeigt, sind die Ausgaben der brasilianischen Regierung im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit zwischen 2013 und 2015 um 64 Prozent gefallen – gefolgt von einem starken Anstieg im Jahr 2016. Dieser Anstieg ist jedoch ausschließlich der Zahlung verspäteter Beiträge an multilaterale Organisationen – darunter die Internationale Atomenergiebehörde (IAEA) und der Internationale Strafgerichtshof (ICC) – geschuldet<sup>8</sup>. Aufgrund dieses Sonderfalls gingen zwischen 2014 und 2016 80,5 Prozent der Ausgaben der staatlichen Entwicklungszusammenarbeit an multilaterale Organisationen. Im gleichen Zeitraum entfielen lediglich 9,1 Prozent der Ausgaben für die Entwicklungszusammenarbeit auf die bilaterale Zusammenarbeit<sup>9</sup> (363,7 Mio. R\$) und 4,7 Prozent auf trilaterale Kooperationsinitiativen (184,2 Mio. R\$).

**Grafik 1: Brasiliens staatliche Ausgaben im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit, 2005-2016 (in Mio. R\$)**



Quelle: Eigene Darstellung nach IPEA 2018.

Die finanziellen Mittel, welche die Regierung in Brasília im Zeitraum zwischen 2014 und 2016 für bilaterale Vorhaben im Bereich der technischen und wissenschaftlichen Entwicklungskooperation zur Verfügung stellte, wurden insbesondere für die Zusammenarbeit mit folgenden Partnern verwendet: Mosambik (17 Prozent), Vereinigte Staaten von Amerika (14 Prozent), Haiti (12 Prozent) und Kuba (5 Prozent)<sup>10</sup>. Die beiden erstgenannten Länder, Mosambik und die USA, verdeutlichen hierbei den zweigeteilten Ansatz Brasiliens in der Entwicklungszusammenarbeit. Einen Pfeiler stellen zweifelsohne Wissenstransfers und das *capacity building* im Rahmen der SSK dar, von dem in erster Linie Entwicklungsländer in Afrika und der Karibik profitieren. Gleichzeitig setzt Brasilien auch auf sogenannte „horizontale“ Partnerschaften wie die mit den USA und anderen Industriestaaten, um die eigenen technologischen Fähigkeiten zu verbessern sowie die Personalentwicklung voranzubringen<sup>11</sup>.

Wenn man die Ressourcenallokation speziell im Bereich der technischen Zusammenarbeit unter die Lupe nimmt, stellt man fest, dass der geografische Fokus eindeutig auf lusophonen, sprich portugiesischsprachigen Ländern liegt. São Tomé und Príncipe mit einem Anteil von 17 Prozent, Mosambik (10 Prozent) sowie Guinea-Bissau (9 Prozent) belegen dies<sup>12</sup>. Dies reflektiert die traditionelle Ausrichtung Brasiliens, technische Entwicklungskooperation insbesondere mit Mitgliedsstaaten der Gemeinschaft Portugiesischsprachiger Staaten (*Comunidade dos Países de Língua Portuguesa*, CPLP) zu pflegen.

### Momentum für trilaterale Kooperation

Im Kontext der Implementierung der Millenniums-Entwicklungsziele (*Millennium Development Goals*, MDGs) wurde das in der ersten Dekade des neuen Jahrtausends wirtschaftlich prosperierende Brasilien auf globaler Ebene zum Vorbild für die Eindämmung von Armut und Hunger. In der Folge wurde das Land speziell in der Sozialpolitik zu einem begehrten Kooperationspartner für trilaterale Kooperationsvorhaben. Diese Entwicklung ist insbesondere im Zeitraum von 2009 bis 2015 zu beobachten. Während trilaterale Kooperationsvorhaben 2009 lediglich 1,9 Prozent des Gesamtbudgets der ABC ausmachten, waren es im Jahr 2015 73,8 Prozent<sup>13</sup>. Die steigenden Ausgaben für derartige Entwicklungskooperationen gingen mit einer geografischen Diversifizierung der Projekte einher. Während sich die trilateralen Kooperationen mit brasilianischer Beteiligung bis 2012 vorwiegend auf Afrika konzentriert hatten, wurden anschließend vermehrt Projekte in Lateinamerika und der Karibik ins Leben gerufen. Der Zweck dieser Programme besteht generell darin, Entwicklungsländer in Bereichen wie Landwirtschaft und ländliche Entwicklung, Ernährungssicherheit, öffentliche Gesundheit und Verwaltung zu unterstützen.

Trilaterale Kooperationen wurden dabei als Möglichkeit betrachtet, die Komplementaritäten verschiedener Akteure im Bereich von Wissenstransfers, Erfahrungsaustausch und Finanzierungsmodellen ideal auszunutzen, wobei der jeweils dritte Akteur neben Brasilien und einem Entwicklungsland entweder ein Industrieland oder aber eine internationale Organisation sein konnte. Zwischen 2014 und 2016 beliefen sich die brasilianischen Ausgaben für trilaterale Kooperationsvorhaben mit internationalen Organisationen auf 4,5 Prozent der nationalen Gesamtausgaben für die Entwicklungszusammenarbeit. Die wichtigsten Partner waren die Welternährungsorganisation der VN (FAO), das Hilfswerk der VN für Palästina-Flüchtlinge im Nahen Osten (UNRWA), das Welternährungsprogramm (WFP) sowie die Internationale Arbeitsorganisation (ILO). Im selben Zeitraum entfielen auf die trilateralen Kooperationen mit Industriestaaten des globalen Nordens insgesamt lediglich 0,2 Prozent der nationalen Gesamtausgaben für Entwicklungszusammenarbeit. Die Hauptpartner waren hier Japan, die Vereinigten Staaten, Italien und Deutschland.

## Entwicklungszusammenarbeit im Kontext der Außen- sowie Sicherheits- und Verteidigungspolitik

In der Zeit, in der die brasilianische Arbeiterpartei (*Partido dos Trabalhadores*, PT) die Regierung anführte (2003-2016), erregte Brasilien als nicht-traditioneller Kooperationspartner in der Entwicklungszusammenarbeit Aufmerksamkeit auf dem internationalen Parkett. Dies war weniger der Finanzkraft der Kooperationsvorhaben geschuldet, als vielmehr der politischen Priorität, die die brasilianischen Regierungen der Thematik als Teil ihrer außenpolitischen Agenda einräumten. Die SSK stand in direktem Zusammenhang mit außenpolitischen Zielen und sollte einen Beitrag leisten, um sich beispielsweise die Unterstützung gewisser Länder in multilateralen Foren zu sichern. Als die internationale Zusammenarbeit unter der Regierung von Michel Temer (2016-2018) an Bedeutung verlor, gingen einerseits die bereitgestellten finanziellen Mittel zurück, andererseits büßte die SSK auch ihren Stellenwert als diplomatisches Instrument und Teil einer globalen Strategie ein.

Zuvor war die SSK, besonders durch militärische Zusammenarbeit und den Wissensaustausch mit Streitkräften anderer Länder, auch ein Bestandteil der brasilianischen Strategie in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Gemeinsame Militärübungen machen 90 Prozent aller technischen Kooperationsprojekte aus, die von der ABC in Zusammenhang mit Sicherheits- und Verteidigungspolitik aufgelistet werden<sup>14</sup>. Zwischen 2011 und 2015 wurden jährlich Militärübungen mit afrikanischen Partnern wie Angola, Mosambik, São Tomé und Príncipe, Senegal, Nigeria, Benin und Guinea-Bissau durchgeführt. Derartige Initiativen standen in Einklang mit den brasilianischen Interessen im Sicherheits- und Verteidigungsbereich und sorgten für eine Stärkung der Fähigkeiten der Kooperationspartner auf dem afrikanischen Kontinent.

Darüber hinaus war Brasilien während der "Boom-Jahre" der SSK zwischen 2004 und 2014 ein wichtiger Truppensteller für zahlreiche Friedenssicherungsmissionen der VN. Im Jahr 2010 stellte das südamerikanische Land weltweit die dreizehntmeisten Soldaten für Einsätze der sogenannten „Blauhelme“ ab. Besonders hervorzuheben ist die VN-Stabilisierungsmission in Haiti (MINUSTAH), die zwischen 2004 und 2017 unter brasilianischem Kommando stand und weitreichende Auswirkungen auf die generelle Entwicklungszusammenarbeit Brasiliens mit dem Karibikstaat hatte<sup>15</sup>. In der letzten Dekade ist eine kontinuierliche Abnahme sowohl des für VN-Friedenssicherungsmissionen zur Verfügung gestellten Budgets, als auch der Truppenkontingente zu beobachten. Waren 2011 noch etwa 2250 brasilianische Soldaten als VN-Blauhelme im Einsatz, verringerte sich deren Zahl in den darauffolgenden Jahren konstant und lag im Jahr 2017 bei nur noch etwa 1000 Soldaten<sup>16</sup>. Im Jahr 2021 wird Brasilien sogar erstmals seit 2004 überhaupt nicht mehr mit bewaffneten Einheiten an VN-Einsätzen beteiligt sein. Das Budget für derartige Einsätze lag zu Amtsantritt der Regierung Bolsonaro im Jahr 2019 bei gut 100 Millionen R\$, was bereits weniger als einem Viertel der Mittel beispielsweise aus dem Jahr 2013 (481 Millionen R\$) entspricht. Nun erfolgte mit der Entscheidung, die seit 2011 laufende Beteiligung am UNIFIL (*United Nations Interim Force in Lebanon*) Einsatz im Libanon, an dem auch die Bundeswehr beteiligt ist, nicht zu verlängern, eine erneute 70-prozentige Absenkung des Budgets. 2021 wird dieses nur noch knapp 25 Millionen R\$ betragen und steht stellvertretend für die Abkehr von einer langen außenpolitischen Tradition, welche die Beteiligung Brasiliens an multilateralen Institutionen und VN-Missionen befürwortete und förderte<sup>17</sup>.

## Multilateralismus und regionale Integration in der Krise?

Während der ersten Dekade des 21. Jahrhunderts versuchte Brasilien außerdem sowohl seine Wirtschaftskraft als auch seinen politischen Einfluss in die Waagschale zu werfen, um eine Führungsrolle in Südamerika zu beanspruchen. Dies zeigte sich etwa, als Brasilien bei der Gründung der Union Südamerikanischer Staaten (UNASUR) – das Gründungsdokument wurde am 23. Mai 2008 in Brasília unterzeichnet – eine Hauptrolle einnahm<sup>18</sup>. Im Allgemeinen hatte das Thema der regionalen Integration in dieser Zeit einen hohen Stellenwert und wurde als außenpolitische Priorität betrachtet<sup>19</sup>. Dies änderte sich ab dem Jahr 2014, von wo an sich eine konsequente Distanzierung von der einst von Brasiliens Außenpolitik angestrebten regionalen Führungsposition beobachten lässt<sup>20</sup>. Nichtsdestotrotz sind Lateinamerika und die Karibik als Partnerregionen nach wie vor stark in die brasilianische Entwicklungszusammenarbeit involviert und erhielten zwischen 2014 und 2016 26 Prozent der gesamten Ausgaben der Regierung für Entwicklungszusammenarbeit<sup>21</sup>.

In ähnlicher Weise hat sich der Einfluss Brasiliens in multilateralen Foren in den letzten zehn Jahren stark reduziert. Im Zeitraum von 2004 bis 2014 spielte Brasilien eine aktive Rolle in einer Vielzahl von Staatengruppen und Koalitionen, darunter BRICS<sup>22</sup>, IBSA<sup>23</sup> und G20, und verfügte über relativ großen Einfluss auf multilaterale Debatten über Entwicklungszusammenarbeit, insbesondere die SSK, und sogar innerhalb der Erarbeitung der Agenda für nachhaltige Entwicklung. Tatsächlich spielte Brasilien auch eine wichtige Rolle während der multilateralen Verhandlungen, die zur Unterzeichnung des Pariser Übereinkommens auf der VN-Klimakonferenz im Jahr 2015 führten.

Seit 2014 hat sich jener Einfluss Brasiliens auf multilaterale Institutionen zusammen mit der Schwächung der insbesondere unter Staatspräsident Lula extrem sichtbaren "Präsidialdiplomatie" deutlich verringert. Gepaart mit einer sich verschlechternden wirtschaftlichen Situation und jahrelanger Rezession bzw. Stagnation ist der Einfluss auf multilaterale Institutionen angesichts der explizit "antiglobalistischen" Haltung der brasilianischen Außenpolitik unter Staatspräsident Bolsonaro und dem im März 2021 entlassenen Ex-Außenminister Ernesto Araújo praktisch zusammengebrochen<sup>24</sup>. So ist Brasilien beispielsweise kein Mitglied der von Deutschland und Frankreich initiierten "Allianz für den Multilateralismus", die seit 2019 das "globale Engagement zur Stabilisierung der regelbasierten internationalen Ordnung" erneuern soll.

Die drastische Verschlechterung der brasilianischen Mitarbeit in multilateralen Organisationen seit Amtsantritt der Regierung Bolsonaro ist auch eine direkte Konsequenz der Verschiebung innenpolitischer Prioritäten in verschiedenen Politikbereichen, was sich auf die deutsche Entwicklungszusammenarbeit in Brasilien auswirken könnte. So ist beispielsweise die Distanzierung Brasiliens von der multilateralen Agenda für nachhaltige Entwicklung – verdeutlicht durch die Nichtumsetzung der national festgelegten Beiträge (*Nationally Determined Contributions*, NDCs) im Rahmen des Pariser Abkommens – eng mit einem rapide voranschreitenden Abbau von Umweltschutzstrukturen und der Aushöhlung von Standards in Brasilien verbunden. Die Schwächung der Umweltpolitik wiederum betrifft unmittelbar einen der Schwerpunkte der deutschen Entwicklungszusammenarbeit in Brasilien: den Schutz und die nachhaltige Nutzung der Tropenwälder. Konkret hat der Abbau von Strukturen und Behörden im Umweltschutzbereich unter der aktuellen Regierung dazu geführt, dass der Amazonienfonds für Wald- und Klimaschutz, an dem sich Deutschland über die finanzielle Zusammenarbeit der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) maßgeblich beteiligt hatte, seit 2019 de facto lahmgelegt ist.

## Deutsch-brasilianische Entwicklungszusammenarbeit

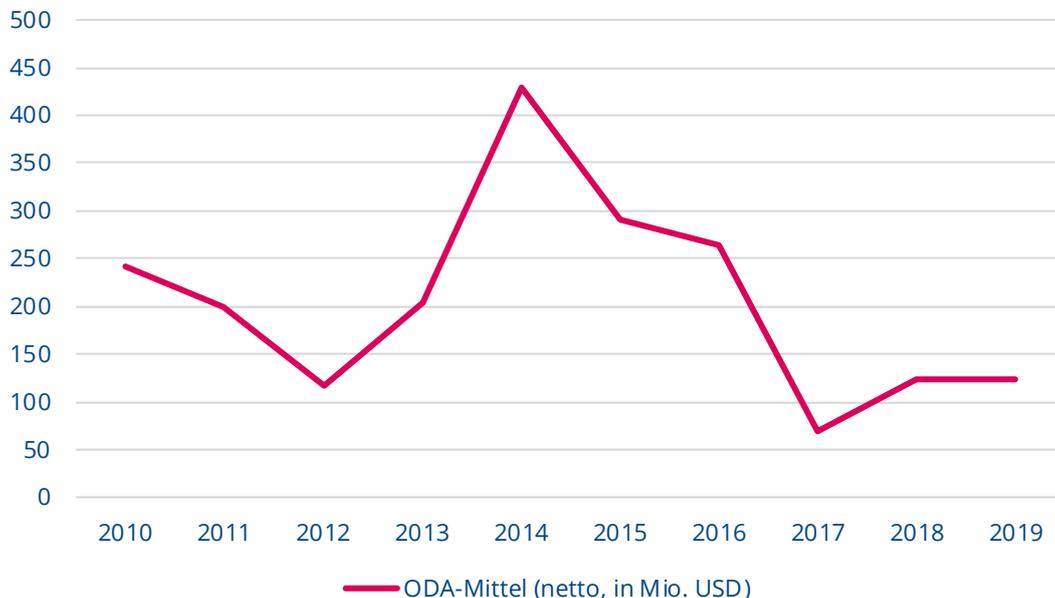
### Die deutsch-brasilianische bilaterale technische und finanzielle Entwicklungskooperation

Abgesehen von diesen Herausforderungen pflegen Deutschland und Brasilien eine starke Kooperationstradition, die auf fast sechs Jahrzehnten bilateraler technischer und finanzieller Zusammenarbeit beruht - und seit 2008 auch auf trilateralen Kooperationsinitiativen. Dem ersten bilateralen Kooperationsprojekt zwischen Deutschland und Brasilien, das 1962 in Alagoas genehmigt wurde, folgte 1963 die Unterzeichnung des Grundlagenvertrages zur technischen Zusammenarbeit, der die Basis für spätere komplementäre Anpassungen bildete und bis heute die wichtigste normative Struktur der bilateralen technischen Zusammenarbeit darstellt<sup>25</sup>. Das Abkommen legte Verfahren und Regeln fest, die den Aufbau von Kapazitäten und den Wissensaustausch im Rahmen der bilateralen technischen Zusammenarbeit erleichtern.

Die bilaterale technische Zusammenarbeit umfasste in den vergangenen Jahrzehnten ein breites Spektrum an Politikfeldern, darunter Bildung, wirtschaftliche Entwicklung, demokratische Regierungsführung, Energie und Umweltschutz. Aktuell stehen laut Angaben des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) „gemeinsame Anstrengungen für eine nachhaltige wirtschaftliche, soziale und ökologische Entwicklung im Zentrum der Zusammenarbeit“<sup>26</sup>. Konkret liegt der Schwerpunkt der deutschen Entwicklungszusammenarbeit in Brasilien auf der Förderung von erneuerbaren Energien und Energieeffizienz sowie dem Schutz und der nachhaltigen Nutzung der Tropenwälder. So entfielen im Jahr 2019 45 Prozent der Kooperationsmittel der Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH auf Projekte zum Schutz der Tropenwälder, 31 Prozent auf Energieprojekte, 12 Prozent auf die Bekämpfung des Klimawandels, 4 Prozent auf Stadtentwicklung sowie 8 Prozent auf andere Initiativen in den Bereichen Bildung und wirtschaftliche Entwicklung<sup>27</sup>. Im Rahmen der BMZ 2030-Reform wurde Brasilien auch zu einem der Kooperationsländer der Kategorie „Globale Partner“. Hierbei handelt es sich um eine Gruppe ausgewählter Schwellenländer, mit denen man vorrangig gemeinsam an der Erreichung globaler Ziele arbeitet<sup>28</sup>.

Laut der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) erreichte die offizielle staatliche Entwicklungshilfe (*Official Development Assistance, ODA*<sup>29</sup>) mit der Bundesrepublik als Geber und Brasilien als Empfänger im Jahr 2014 mit rund 432 Mio. USD ihren Höchststand, bevor sie zwischen 2014 und 2017 um 84 Prozent zurückging und sich 2018/19 bei rund 124 Mio. USD stabilisierte, wie Grafik 2 darstellt<sup>30</sup>.

**Grafik 2: ODA Zahlungen Deutschlands an Brasilien, 2010-2019 (in Mio. USD)**



Quelle: Eigene Darstellung nach OECDStat

### Deutsch-brasilianische trilaterale Kooperation

Im Zusammenhang mit der Umsetzung der MDGs im ersten Jahrzehnt des 21. Jahrhunderts teilten Brasilien und Deutschland die Auffassung, dass der Entwicklungszusammenarbeit eine Schlüsselrolle bei der Unterstützung der am wenigsten entwickelten Länder (*Least Developed Countries*, LDCs) bei der Bewältigung globaler Herausforderungen zukommen könnte. Dieser gemeinsame Gedanke motivierte die Konkretisierung trilateraler Kooperationsinitiativen, die darauf abzielen, die Erfahrungen Deutschlands und Brasiliens bei der Umsetzung innovativer und nachhaltiger Lösungen für die Bedürfnisse der LDCs zu kombinieren.

Nachdem 2008 ein Pilotprojekt in Mosambik genehmigt wurde, unterzeichneten Deutschland und Brasilien 2010 eine Absichtserklärung zur trilateralen Zusammenarbeit. Im Jahr 2015 wurde das Trilaterale Kooperationsprogramm Brasilien-Deutschland (*Cooperação Trilateral Brasil-Alemanha*, CTBA) als Partnerschaft zwischen der ABC und dem BMZ über die GIZ initiiert. Im Jahr 2016 veröffentlichte die ABC das *Operational Manual of Brazil-Germany Trilateral Cooperation*, das die Prozesse und Instrumente für die Durchführung der trilateralen Zusammenarbeit sowie rechtliche und programmatische Richtlinien enthält<sup>31</sup>. Eines der wichtigsten Leitprinzipien von CTBA bezieht sich auf die Eigenverantwortung der Empfängerländer, basierend auf dem Austausch von akkumuliertem Wissen und Technologie, um den Nutzen zu erhöhen.

2019 umfasste die deutsch-brasilianische trilaterale Zusammenarbeit Projekte in mehreren afrikanischen und lateinamerikanischen Entwicklungsländern, darunter Angola, Ghana, Bolivien, Ecuador und Peru, speziell in den Bereichen landwirtschaftliche Entwicklung, hochwertige Infrastruktur und Umweltschutz. Besonders hervorzuheben ist das Humankapazitätsentwicklungsprogramm (*Human Capacity Building*, HCB), das seit 2017 deutsche und brasilianische Expertise bündelt, um die institutionelle Kapazität von Organisationen in Angola, Argentinien, der Dominikanischen Republik, Mosambik und São Tomé und Príncipe in den Bereichen erneuerbare Energien und Umweltschutz zu stärken<sup>32</sup>.

Laut IPEA rangierte Deutschland im Zeitraum von 2014 bis 2016 nach Japan, den USA und Italien auf Platz vier der wichtigsten entwickelten Partner der trilateralen Kooperationsinitiativen Brasiliens<sup>33</sup>.

## Fazit

Brasilien engagiert sich seit den 1960er Jahren in der technischen Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern und hat in den letzten zwei Jahrzehnten seine Aktivitäten dahingehend ausgeweitet, dass es als einer der Protagonisten der nicht-traditionellen Entwicklungszusammenarbeit betrachtet werden kann. Konkret lassen sich drei verschiedene Phasen der brasilianischen Außenpolitik im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit hervorheben: Die erste bezieht sich auf den Zeitraum zwischen 2004 und 2014, als das Land zu einem der wichtigsten Verfechter der SSK wurde, indem es das *capacity development* und den Wissensaustausch mit zahlreichen Kooperationspartnern in Afrika und Lateinamerika sowohl über bilaterale als auch trilaterale Kanäle förderte und sich dabei vorwiegend auf die Sozialpolitik konzentrierte. Die zweite Phase begann 2016, als die Arbeiterpartei die Macht verlor und die nachfolgende Regierung zu der Überzeugung gelangte, dass die SSK nur begrenzte Erfolge für die brasilianische Zivilgesellschaft erzielt hatte. Ab 2019 konzentrierte sich die brasilianische Außenpolitik unter dem ehemaligen Minister Ernesto Araújo auf Basis einer explizit „antiglobalistischen“ Haltung erneut auf den "Globalen Norden".

Deutschland pflegt seit mehr als sechs Jahrzehnten eine Kooperationstradition mit Brasilien, in deren Verlauf sowohl trilaterale Kooperationen angestoßen wurden als auch ein großes Volumen an bilateraler technischer und finanzieller Zusammenarbeit geleistet wurde. Eine Weiterführung der Zusammenarbeit, insbesondere in den Schwerpunktbereichen erneuerbare Energien, Energieeffizienz und Umweltschutz und unter Einbezug der brasilianischen Erfahrungen als entwicklungspolitischer Akteur, kann daher einen wichtigen Beitrag zur Erreichung der Ziele für nachhaltige Entwicklung leisten.

- 
- <sup>1</sup> Besharati, Neissan / Esteves, Paulo 2015: The BRICS, South-South Cooperation and the International Development Field, in: Contexto Internacional, 37 (1).
- <sup>2</sup> Weitere Informationen unter <http://www.abc.gov.br/>.
- <sup>3</sup> Senior Researcher und Berater des VN Büros für Süd-Süd-Kooperation (United Nations Office for South-South-Cooperation, UNOSSC) und Senior Fellow am Brasilianischen Zentrum für Internationale Beziehungen (Centro Brasileiro de Relações Internacionais, CEBRI).
- <sup>4</sup> Pino, Bruno 2014: Evolução Histórica da Cooperação Sul-Sul, in: De Mello e Souza, André 2014: Repensando a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento, IPEA.
- <sup>5</sup> BRICS Policy Center / Agência Brasileira de Cooperação 2017: Caminhos para a construção de sistemas e processos de monitoramento e avaliação da cooperação Sul-Sul.
- <sup>6</sup> IPEA 2017: Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional (COBRADI): 2011-2013, in: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada/ABC, S. 35.
- <sup>7</sup> Menezes, Roberto / Fingermann, Natalia: Cooperação Sul-Sul no Governo Dilma Rousseff (2011-2016): Retração ou Transformação, in: Revista Sociedade e Cultura, v. 23.
- <sup>8</sup> IPEA 2018: Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional (COBRADI): Levantamento 2014-2016, in: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada/ABC.
- <sup>9</sup> Neben der technischen Entwicklungszusammenarbeit umfassen die bilateralen Kooperationsvorhaben Brasiliens auch humanitäre Hilfe, Wissenschafts- und Technologiekooperation, die Vergabe von Stipendien und die Übernahme von Kosten für Flüchtlinge.
- <sup>10</sup> IPEA 2018: Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional (COBRADI): Levantamento 2014-2016, in: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: Ipea/ABC.
- <sup>11</sup> IPEA 2018: Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional (COBRADI): Levantamento 2014-2016, in: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: Ipea/ABC, S. 273.
- <sup>12</sup> IPEA 2018: Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional (COBRADI): Levantamento 2014-2016, in: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: Ipea/ABC, S. 286.
- <sup>13</sup> Milani, Carlos R.S 2017: ABC 30 Anos: História e Desafios Futuros, in: Agência Brasileira de Cooperação, hier S. 224.
- <sup>14</sup> Caixeta, Marina / Suyama, Bianca 2016: A cooperação Sul-Sul na agenda dos Ministérios, in: Defesa e Segurança. Informativo Setorial - Observatório Brasil e o Sul. Nº 2.
- <sup>15</sup> Milani, Carlos R.S. 2017: ABC 30 Anos: História e Desafios Futuros. Brasília: Agência Brasileira de Cooperação, hier S. 224.

- <sup>16</sup> Andrade, Israel / Hamman, Eduarda / Soares, Matheus 2019: A participação do Brasil nas operações de paz das Nações Unidas: evolução, desafios e oportunidades, in: Texto para Discussão 2442 - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).
- <sup>17</sup> Brant, Danielle / Machado, Renato 2020: Sob Bolsonaro, verba para missões de paz atinge mínima histórica, in <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2020/09/sob-bolsonaro-verba-para-missoes-de-paz-atinge-minima-historica.shtml>
- <sup>18</sup> Brasilien ist 2019 offiziell aus UNASUR ausgetreten, um ein Mitglied des Forums für den Fortschritt und die Entwicklung Südamerikas (*Fórum para o Progresso e Desenvolvimento da América*, PROSUR) zu werden.
- <sup>19</sup> Saraiva, Miriam 2013: Novas abordagens para análise dos processos de integração na América do Sul: o caso brasileiro, in: Carta Internacional, v. 8, n. 1.
- <sup>20</sup> Leão, André 2016: Política externa brasileira para a América do Sul: uma análise comparada entre os primeiros mandatos dos governos Dilma e Lula, in: Boletim de Economia e Política Internacional (BEPI), n. 22.
- <sup>21</sup> IPEA 2018: Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional (COBRADI): Levantamento 2014-2016, in: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: Ipea/ABC.
- <sup>22</sup> Die BRICS-Staaten sind eine lose Vereinigung aufstrebender Volkswirtschaften, wobei die Bezeichnung „BRICS“ für die Anfangsbuchstaben der fünf zugehörigen Staaten Brasilien, Russland, Indien, China und Südafrika steht.
- <sup>23</sup> Das IBSA-Dialogforum ist ein Koordinierungsmechanismus der drei Schwellenländer Indien, Brasilien und Südafrika, in dessen Rahmen die Staaten Möglichkeiten der Zusammenarbeit u. a. in den Bereichen Landwirtschaft, Handel, Kultur und Verteidigung erörtern.
- <sup>24</sup> Ribeiro, Renata; Milani, Carlos 2019. L'élection de Bolsonaro, la politique étrangère brésilienne en 2019 et l'avenir de la coopération Sud-Sud, in: <https://journals.openedition.org/ideas/5578>.
- <sup>25</sup> Basic Technical Cooperation Agreement zwischen Brasilien und Deutschland, in: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D2579.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2579.htm).
- <sup>26</sup> Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung 2021, in: <https://www.bmz.de/de/laender/brasilien>.
- <sup>27</sup> Ministério das relações exteriores/agência brasileira de cooperação 2019: Manual operacional da cooperação trilateral Brasil-Alemanha (CTBA), in: <https://www.ctba.net.br/biblioteca/arquivos/46-manual-operacional-da-cooperacao-trilateral-brasil-alemanha-ctba>
- <sup>28</sup> Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung 2021: Zukunft gemeinsam gestalten – strategische Zusammenarbeit mit Globalen Partnern, in: [https://www.bmz.de/resource/blob/86794/21419db54e37cbf4c8a54c842c306bc1/BMZ\\_Positionspapier\\_Globale\\_Partner](https://www.bmz.de/resource/blob/86794/21419db54e37cbf4c8a54c842c306bc1/BMZ_Positionspapier_Globale_Partner).
- <sup>29</sup> ODA bezieht sich auf finanzielle Zuwendungen an Länder und Gebiete, die auf der DAC-Liste der ODA-Empfänger stehen, und an multilaterale Entwicklungsinstitutionen, die (i) von offiziellen Stellen, einschließlich staatlicher und lokaler Regierungen, oder von deren Exekutivorganen bereitgestellt werden; und (ii) zu Vorzugsbedingungen (d. h. mit Zuschüssen und durch zinsgünstige Darlehen) und mit dem Hauptziel der Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung und des Wohlergehens der Entwicklungsländer verwaltet werden. Weitere Informationen unter <https://www.bmz.de/de/ministerium/zahlen-fakten/oda-zahlen/hintergrund/leitfaden-oda-19206>.

- <sup>30</sup> OECD 2021; Development Co-operation Profiles. OECD Publishing, Paris, in:  
<https://doi.org/10.1787/18b00a44-en>.
- <sup>31</sup> Ministério das relações exteriores/agência brasileira de cooperação (2019): Manual operacional da cooperação trilateral Brasil-Alemanha (CTBA), in:  
<https://www.ctba.net.br/biblioteca/arquivos/46-manual-operacional-da-cooperacao-trilateral-brasil-alemanha-ctba>.
- <sup>32</sup> GIZ 2019: 10 Anos da Cooperação Trilateral Brasil-Alemanha. Programa de Cooperação Trilateral Brasil-Alemanha.
- <sup>33</sup> IPEA 2018: Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional (COBRADI): Levantamento 2014-2016. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, S. 275.

## Impressum

### Die Autoren

Ariane Costa ist Projektkoordinatorin im KAS Auslandsbüro Brasilien.

Kevin Oswald ist Trainee im Auslandsbüro Brasilien.

Anja Czymmeck ist die Leiterin des Auslandsbüros Brasilien.

### Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

Anja Czymmeck

Leiterin des Auslandsbüros Brasilien

Europäische und Internationale Zusammenarbeit

[anja.czymmeck@kas.de](mailto:anja.czymmeck@kas.de)

### *Koordination der Publikationsreihe:*

Veronika Ertl

Referentin Entwicklungspolitik

Analyse und Beratung

[veronika.ertl@kas.de](mailto:veronika.ertl@kas.de)

Diese Veröffentlichung der Konrad-Adenauer-Stiftung e.V. dient ausschließlich der Information. Sie darf weder von Parteien noch von Wahlwerbern oder -helfenden zum Zwecke der Wahlwerbung verwendet werden. Dies gilt für Bundestags-, Landtags- und Kommunalwahlen sowie für Wahlen zum Europäischen Parlament.



Der Text dieses Werkes ist lizenziert unter den Bedingungen von „Creative Commons Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 international“, CC BY-SA 4.0 (abrufbar unter: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/legalcode.de>).