

Tysk utrikespolitik: Gamla spår i en ny tid

Johan Eellend

“Germany has never been as prosperous, secure, and free as it is today”.¹ Meningen är hämtad från en nyligen genomförd studie av de tyska tankesmedjorna German Marshall Fund och Stiftung Wissenschaft und Politik, där tyska politiker, akademiker och policypersoner har försökt samsas om Tysklands utrikespolitiska roll och framtid. Meningen är också förvillande lik inledningsfrasen i den Europeiska säkerhetsstrategin (ESS) från 2003.² Likheten är förmodligen ingen slump och speglar väl det nära förhållandet mellan Tyskland och den övriga unionen. Många EU-länders syn på den tyska utrikespolitiken under förbundskansler Angela Merkel är att ”för lite görs och för sent” och att den tyska politiken saknar andra visioner än ökad handel. Längst i dessa uttalanden har nog Polens utrikesminister, Radek Sikorski, gått då han sagt att ”han fruktar Tysklands inaktivitet på det utrikespolitiska området mer än dess aktivitet”³, ett uttalande som får ses som långtgående för ett land som historiskt sett har fruktat just Tysklands aktivitet.

På så gott som alla områden är Tyskland idag en av Europas ledande stater. Landet står för en femtedel av EU:s samlade produktion och för en fjärdedel av dess export. Samtidigt som framförallt södra Europa drabbats av ekonomisk kris och arbetslöshet går den tyska ekonomin bra och expanderar ständigt på nya marknader utanför Europa. Detta gör också Tyskland till en global aktör. Som världens andra största exportör har Tyskland omfattande förbindelser med framförallt de största tillväxtekonomierna och landets välstånd är helt beroende av den globala ekonomin. Tyskland framträder allt mer som Europas mäktigaste land och de internationella förväntningarna är därför stora på att den ekonomiska positionen också skall leda till att Tyskland tar ett större politiskt ansvar.

¹ *New Power New Responsibility: Elements of a German foreign and security policy for a changing world: a paper from SWP and GMF*, 2013

² *A SECURE EUROPE IN A BETTER WORLD EUROPEAN SECURITY STRATEGY*, Brussels, 12 December 2003

³ “I fear Germany’s power less than her inactivity” *Financial Times*, 28 november 2011

Traditionellt har dock den tyska utrikespolitiken varit återhållsam. Landet har strävat efter multilaterala lösningar inom ramen för FN, EU och NATO. På grund av sin historia har landet också strävat efter att så långt som möjligt lösa konflikter med fredliga medel och ofta undvikit att ta ställning i svåra konflikter. Därtill har Tyskland varit ovilligt att ta en ledande ställning eller att ens offentligt tala om landets politiska eller ekonomiska makt. Dessa principer är fortfarande vägledande men har sakta kommit att omdefinieras efter Tysklands enande.

Den stora frågan för framtiden är hur Tyskland skall förhålla sig till sin nya roll både inom Europa och globalt? Ska Tyskland fortsätta följa den återhållsamma linje som har präglat den tyska utrikespolitiken sedan kalla kriget och åren därefter? Eller ska landet ta det politiska ansvar som flera länder inom EU och många inhemska debattörer anser följer med dess ekonomiska makt och välja en mer aktiv linje?

Tyskland och det europeiska projektet

Tysklands stärkta position inom EU sker samtidigt som Frankrike dras med inhemska ekonomiska problem vilket gör att de två länder som traditionellt varit EU:s politiska motor inte kan enas om en gemensam linje. EU:s tredje tungviktare Storbritannien, har som bekant ett komplicerat förhållande till EU och intar ingen huvudroll inom unionen. Tyskland står därför relativt ensamt inför ett avgörande val. Antingen kan landet välja att inte agera för att rädda den krisande unionen och istället på egen hand utveckla sina kontakter med världens växande ekonomier, eller så kan Tyskland från sin relativa styrkeposition försöka rädda det europeiska projektet och den europeiska valutan och därmed möta världen tillsammans med EU. Det senare alternativet är det mest troliga. Tyskland behöver den europeiska marknaden för sin export och som en bas för sin globala satsning. Det kan också hävdas att Tyskland redan har investerat så mycket i det europeiska projektet i form

av att ekonomiskt och politiskt stödja EU:s östutvidgning 2004 och i olika krispaket till Sydeuropas ekonomier att landet knappast skulle kunna överge projektet. Det är för övrigt en paradox att det är just Tyskland som nu måste rädda euron, som från början skapades just för att ytterligare integrera Tysklands ekonomi i den europeiska efter landets enande och därmed begränsa dess makt gentemot andra EU-länder. Under de närmsta åren är dock ytterliga tyskledda krispaket till framför allt Sydeuropa att vänta. Den tyska linjen är att de europeiska ekonomierna skall hållas i ordning genom samverkan mellan nationella myndigheter, men att det även behövs en stark EU-myndighet med makt och resurser att omstrukturera krisande banker för att få en fungerande lånemarknad i södra Europa. Som ett led i den fortsatta konsolideringen av unionen kommer Tyskland under överskådlig tid också att motsätta sig en fortsatt EU-utvidgning. För att lyckas med sin linje behöver Tyskland återgå till sina goda relationer med Frankrike, sträva efter att hålla kvar Storbritannien inom unionen som motvikt till Frankrike och långsiktigt utveckla sina goda relationer till Polen. Polen är på väg att bli en betydande aktör inom EU, men har ännu inte den nödvändiga ekonomiska styrkan.

På många håll i Europa höjs också röster för att unionen inte får stanna vid ekonomisk krisbekämpning utan att den europeiska tanken måste fyllas med nya mål och visioner. Trots sin stora inrikespolitiska popularitet har dock Merkel ofta blivit kritiserad i tyska medier för att just sakna visioner. Det är föga troligt att sådana initiativ kommer att komma från tysk sida inom den närmsta framtiden. Till skillnad från många av EU:s nya medlemsstater, som ofta framhåller friheten och demokratiaspekten av Europasamarbetet, så är Merkel noga med att främst betona behovet av ekonomisk utveckling. Den tyska visionen för Europa stannar därför vid ekonomisk utveckling och som tidigare, ökad integrering.

Tysklands nya vänner

Tysklands ökade beroende av en globaliserad värld har lett till att landet i allt större utsträckning har frångått sin multilaterala linje och strävat efter allt bättre bilaterala relationer med världens ledande tillväxtekonomier, t.ex. Kina, Indien och Brasilien. Uppbyggnaden av dessa relationer har inneburit en tysk balansgång mellan landets starka demokratiska ideal och dess fokus på handel och ekonomisk tillväxt. Under den förre förbundskanslern

Gerhard Schröders tid vid makten strävade Tyskland efter att bryta med landets historiska arv och tidigare utrikespolitiska linje för att istället betona Tysklands behov av att bli en "normal stat", vars utrikespolitik främst skulle tjäna tyska intressen. Vågskålen tippade då över till förmån för handelslinjen, med en betydande expansion av handelsutbytet med Ryssland och Kina. Relationerna med Ryssland kantades av täta politiska kontakter där Tyskland strävade efter ett närmande mellan Ryssland, EU och NATO, på bekostnad av Tysklands relationer med USA. Närmandet ledde till ekonomiska projekt som ett tysk-ryskt partnerskap för modernisering och gasledningsprojektet Nord Stream. Det rysk-tyska samarbetet har dock inte varit problemfritt, eftersom parterna haft olika mål och prioriteringar och den ryska marknaden inte har öppnats på det sätt som Tyskland hoppats på. Handeln mellan Ryssland och Tyskland har stagnerat under det senaste året. I förhållande till Ryssland har Merkel framfört kritik mot bristen på rättssäkerhet och brister i de mänskliga rättigheterna i Ryssland. I tysk partipolitik har socialdemokraterna SPD ofta prioriterat de ekonomiska relationerna till Ryssland medan kristdemokraterna CDU och framförallt miljöpartiet, die Grünen, också har velat lyfta demokratiska aspekter. Det koalitionsfördrag som presenterats av CDU och SPD gör det inte heller troligt att den rådande tyska linjen kommer att förändras av den nya regeringen. Handel är och kommer att förbli det överordnade målet i tysk utrikespolitik.

Tysklands gamla vänner

Angela Merkel har under sina två mandatperioder betonat vikten av goda relationer till USA och USA:s betydelse för Europas säkerhet. Politiken kan ses som en tydlig strävan att överbrygga det glapp i relationerna som uppstod mellan Europas "nya" och "gamla" stater i och med att flera av Europas stora stater inte stödde USA:s andra krig mot Irak 2003. Tyskland och USA delar också flera utrikespolitiska mål på den globala arenan. Båda vill se ett slut på Israel- och Palestinakonflikten och har trots sina traditionellt goda relationer med Israel kritiserat den israeliska bosättningspolitiken på Västbanken. Tyskland är tillika en betydande partner till USA i förhandlingarna med Iran om landets atomenergi-program. Därtill bidrar Tyskland med den tredje största kontingenten till Afghanistan och

kommer också att stanna i Afghanistan efter 2014. I fråga om den amerikanska ombalanseringen av trupper från Europa till Asien så ses inte frågan i Tyskland nödvändigtvis som att Tysklands säkerhet minskar, utan snarare att Tyskland och USA geografiskt orienterar sig åt samma håll. Det finns även en tysk medvetenhet om att Europas ansvar för sin egen säkerhet ökar och att detta ansvar också gäller Tyskland.

Den tyska utrikespolitiken har dock samtidigt kritiserats internt och av andra länder för att vara både otydlig och kortsiktig. Särskilt när det gällt de senaste årens insatser i Libyen, Mali och Syrien har Tyskland gått emot USA och andra västmakter, och då kritiserats för att svika sina demokratiska och humanitära värden. Från ett tyskt perspektiv kan detta dock ses som en logisk följd av den traditionella utrikespolitiska linjen att inte lösa konflikter med våld. Underliggande finns också en process där tyska politiker börjat lära sig att hantera hur de internationella insatserna påverkar den tyska inrikespolitiken. Tysklands avvisande inställning till insatsen mot Libyen 2011 sammanföll nämligen med ett förbundsstatsval där regeringskoalitionen fruktade att ett stöd till en väpnad insats med svagt stöd hos den tyska befolkningen skulle påverka valresultatet.

Tyskland har också motsatt sig de strävanden som funnits inom NATO att öka alliansens globala räckvidd och vidga artikel 5, om kollektivt försvar, till nya områden som energi och IT-säkerhet. Skälet har varit att man i Tyskland har sett NATO som en renodlat militär allians och att den saknat redskap för att bedöma och möta sådana hot. Samtidigt har Tyskland, som var drivande i NATO:s östutvidgning 2004, ställt sig avvisande till en fortsatt utvidgning av NATO, då man menat att de nya staterna inte skulle bidra till alliansens säkerhet. Tysklands inställning till förändringar inom NATO har ofta förklarats med att landet till skillnad från många andra NATO-medlemmar har ett oklart mål för sitt medlemskap i alliansen. De flesta länderna i östra Europa ser NATO-medlemskapet som en symbol för att de tillhör den västliga sfären och som en säkerhetspolitisk garant gentemot Ryssland, medan länderna i Medelhavsområdet ser NATO som ett sätt att stabilisera sin region. Tyskland saknar sådana tydliga syften och mål. Detta kan tyckas paradoxalt med tanke på landets ökade beroende av den globala arenan. Den

tyska krigsmakten har också omorienterats i policy och struktur för att kunna delta och leda internationella insatser. Men motståndet kan troligen förklaras med att insatsen i Afghanistan inte har ett starkt stöd i den tyska opinionen och att insatsens högt ställda mål om fred och demokratisk utveckling inte har gått att uppfylla. En trolig framtida väg är därför att Tyskland fortsätter en ombalansering mot marina insatser som operation Atalanta utanför Somalias kust. Sådana operationer har en tydlig koppling till tyska och globala handelsintressen och innebär bokstavligen att Tyskland slipper ha soldater på marken.

Östersjön – Tysklands lugna hörn

Från en nordeuropeisk horisont är det utmärkande att den tyska utrikespolitiken under de senaste tio åren har saknat en tydlig Östersjöpolitik. Östersjöområdet har istället betraktats som Tysklands lugna hörn; ett område med välskötta stater och med återhållsamma ekonomier i den anda som Tyskland förespråkar. Den politiska och ekonomiska stabiliteten i EU:s Östersjöregion, såväl som regionens betydelse för den ekonomiska utvecklingen i norra Tyskland gör dock att det finns goda förutsättningar för den tyska centralregeringen att utveckla en mer sammanhållen och stabil politik gentemot Östersjöområdet i framtiden. I en sådan politik kommer dock förbundsstaterna att ha en ledande roll i att utforma och genomföra politiken.

Små och stora förändringar

Oavsett vilken regering som bildas för att leda Tyskland under de kommande fyra åren så kommer förändringarna på det utrikespolitiska området att vara små. Även om små förändringar har börjat ske håller Tyskland alljämt fast vid de principer som växte fram under kalla kriget. Tyskland är centralt för Europa och EU och landets ledning kommer även i framtiden att vilja hålla rodret i Europas ekonomi. Tyskland kommer dock knappast att göra motsvarande i Europas utrikespolitik. Tysklands utrikespolitiska erfarenhet och strategiska kultur är ännu allt för svag.

Johan Eellend