

Under en extremt intensiv period på bara två år har Bryssel undertecknat hela 12 bilaterala säkerhets- och försvarspartnerskap (SDP:er). Denna snabba och till stora delar under-radarn-drivna utveckling speglar en djupgående strukturell förändring i EU:s utrikes- och säkerhetspolitik. Unionen anstränger sig nu febrilt för att diversifiera sina säkerhetsband i en värld som återigen präglas av hård stormaktsrivalitet.

Att länder som Norge och Moldavien, Kanada och Indien, eller Storbritannien och Ghana har tecknat denna typ av avtal är i ögonen på många analytiker anmärkningsvärt. Dessa länder har nämligen föga gemensamt när det kommer till strategisk kultur, regionala prioriteringar eller deras historiska och geopolitiska relationer till de traditionella stormakterna. Det som trots allt förenar dem är ett brådskande, gemensamt intresse av ett strukturerat, närmare samarbete med EU just inom specifika säkerhetsfrågor.

Ett historiskt skifte bort från fasta geopolitiska grupperingar

Denna nya våg av avtal markerar ett verkligt brott med Bryssels tidigare hållning inom säkerhets- och försvarspolitiken. Under stora delar av decennierna efter kalla krigets slut organiserades EU:s externa säkerhetsrelationer kring relativt fasta, stabila politiska och geografiska grupperingar.

Rent historiskt samarbetade EU i regel närmast med länder som antingen var fullvärdiga medlemmar i det europeiska integrationsprojektet, en del av den transatlantiska alliansen (Nato), eller som på ett mer allmänt plan räknades till den politiska Västvärlden. Befann sig ett land utanför dessa kretsar – exempelvis i stora delar av Asien eller Afrika – agerade unionen nästan uteslutande genom civila EU-uppdrag och humanitära insatser, snarare än som en likvärdig säkerhetspartner.

Även om dessa kategorier aldrig var helt knivskarp exakta, utgjorde de en mycket användbar organiserande princip. Den underliggande logiken var att ett substantiellt säkerhetssamarbete förutsatte en bred och grundläggande samstämmighet i värderingar, institutioner och övergripande politiska intressen.

En ny logik i skuggan av krig och osäkerhet

Idag har den gamla logiken i grunden brutit samman. Rysslands fullskaliga anfallskrig mot Ukraina har med brutal kraft fört militär makt, avskräckning och territoriell säkerhet tillbaka till mitten av den europeiska politiska dagordningen.

Samtidigt har en växande osäkerhet kring den långsiktiga inriktningen och stabiliteten i det amerikanska engagemanget i Europa fått regeringar över hela kontinenten att på allvar börja överväga strategisk diversifiering. Till detta

kommer att ekonomisk säkerhet, teknologiskt oberoende, skyddet av kritiska leveranskedjor och uppbyggnaden av en robust försvarsindustriell kapacitet har flätats samman med traditionella utrikes- och säkerhetspolitiska frågor.

Konsekvensen är inte att de gamla allianserna eller de etablerade partnerskapen plötsligt försvinner. Nato – möjligen i en framtida “europeiserad” tappning – förblir den ohotade centrala ramen för de flesta EU-medlemsstaternas kollektiva försvar. Men det faktiska säkerhetssamarbetet organiseras i dag alltmer genom en komplex och bred blandning av bilaterala avtal, minilaterala format och flexibla koalitioner.

EU som institution har under samma period kraftigt trappat upp sina aktiviteter, men fokuserat mycket på stödjande åtgärder som gemensam försvarsfinansiering och direkt stöd till Ukraina. Det är här de 12 SDP:erna fyller en helt central funktion: de låter EU positionera sig som en attraktiv och pålitlig säkerhetspartner i en tid då även stater utanför EU söker nya vägar för att säkra sin framtid.

De tre kretsarna av säkerhetspartner

Hittills kan EU:s växande skara av säkerhets- och försvarspartner delas in i tre distinkta kretsar, som vart och ett fyller olika funktioner för unionens geopolitiska närvaro:

1. Den första kretsen: Närområdet och anslutningskandidaterna

Denna krets består av länder som redan är mycket nära knutna till EU via det Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES), där Norge och Island intar en särställning med ett mycket tätt säkerhetssamarbete, inte minst kring de allt känsligare Nordområdena.

Här ryms även EU:s anslutningskandidater på västra Balkan och i öster, såsom Albanien, Nordmakedonien och Moldavien. För dessa länder fungerar SDP:erna som en integrerad del av anslutningsprocessen. Avtalen är ett verktyg för EU att hålla kandidatländerna tätt knutna till unionens utrikes- och säkerhetspolitik, vilket är en direkt motvikt till inflytande från andra konkurrerande aktörer i regionen, framför allt Ryssland och Kina.

1. Den andra kretsen: Likasinnade Nato-partner utanför EU

Här återfinns Storbritannien och Kanada. Avtalet med London markerade en historisk vändpunkt efter den långvariga diplomatiska kyla som följde på brexit, då den tidigare brittiska regeringen medvetet valde att utesluta säkerhetspolitiken ur skilsmässan. Partnerskapet har nu öppnat för att lappa ihop de säkerhetsband som gick förlorade.

Kanada å sin sida, under ledning som söker breddade allianser med andra medelmakter, ser avtalet som ett nödvändigt svar på tilltagande osäkerhet kring relationen med den traditionella giganten i söder, USA, och Washingtons benägenhet att använda ekonomiska beroenden som påtryckningsmedel.

1. Den tredje kretsen: Globala partner och Indo-Stillahavsregionen

Denna breda krets utgörs av länder i Asien och Afrika, med ett mycket tydligt strategiskt fokus på Indo-Stillahavsregionen. Här har EU tecknat avtal med Japan, Sydkorea, Australien och Indien, samt Ghana som i skrivande stund är det enda afrikanska landet på listan.

Indien sticker ut i sammanhanget som en traditionellt alliansfri aktör som upprätthåller omfattande försvarsband med Ryssland. Att Indien ändå väljer att teckna ett SDP med EU – ofta parallellt med bredare handelsförhandlingar – signalerar en medveten ambition att fördjupa säkerhetsbanden även mot Europa.

Värt att notera är också vilka som inte finns med på listan. Varken USA eller Kina ingår (trots att båda en gång klassats som strategiska partner), och Mellanöstern samt stora delar av Syd- och Centralamerika saknas helt. På grund av den låsta Cypernkonflikten blockeras dessutom ett motsvarande partnerskap med Turkiet. Ukraina har i sin tur tecknat ett säkerhetspartnerskap, men har samtidigt integrerats i EU:s försvarspolitik genom betydligt djupare och mer direkta kanaler, framför allt via SAFE-förordningen.