



Una Catalunya neutral?

Anàlisi comparat de casos d'estats neutrals a Europa



CATALONIA
GLOBAL
INSTITUTE

Febrer 2025

Informe VIII

Catalonia Global Institute

El Catalonia Global Institute és un centre d'anàlisi d'affers internacionals que té com a objectiu dotar a la societat catalana de pensament propi en política global. Pensem que la societat catalana i les seves institucions seran més capaces de projectar-se i defensar els seus interessos a escala global si adopten una visió renovada tant del lloc que Catalunya ocupa al món, com del que pot aportar-hi. Les nostres activitats arrelen en la idea que el sistema internacional es regeix pels interessos dels Estats, i que Catalunya ha de definir els seus interessos nacionals d'acord amb la seva idiosincràsia, valors i aspiracions pròpies.

El Catalonia Global Institute com a entitat de recerca, té com a objectiu només fer un anàlisi objectiu dels casos analitzats. En cap cas cerca criticar, justificar o promocionar les demandes i pràctiques emprades pels casos presents en aquest informe.

Publicat pel Catalonia Global Institute

Barcelona, Febrer 2025
cataloniaglobal.cat



Attribution-NonCommercial-NoDerivatives
4.0 International
(CC BY-NC-ND 4.0)

Índex

1.	INTRODUCCIÓ	5
	La neutralitat en el dret i en la pràctica	5
	La neutralitat en el pensament realista	7
	Estructura de l'informe	9
2.	ANÀLISI DE CASOS	9
	SUÏSSA	9
	Orígens de la neutralitat	9
	Naturalesa de la neutralitat	10
	Cooperació amb organitzacions internacionals en matèria de defensa	11
	Conseqüències de la política de neutralitat	12
	ÀUSTRIA	14
	Orígens de la neutralitat	14
	Naturalesa de la neutralitat	15
	Cooperació amb organitzacions internacionals en matèria de defensa	16
	Conseqüències de la política de neutralitat	17
	IRLANDA	17
	Orígens de la neutralitat	17
	Naturalesa de la neutralitat	20
	Cooperació amb organitzacions internacionals en matèria de defensa	21
	Conseqüències de la política de neutralitat	22
	FINLÀNDIA	23
	Orígens de la neutralitat	23
	Naturalesa de la neutralitat	24
	Cooperació amb organitzacions internacionals en matèria de defensa	24
	Conseqüències de la política de neutralitat	26
	SUÈCIA	27
	Orígens de la neutralitat	27
	Naturalesa de la neutralitat	28
	Cooperació amb organitzacions internacionals en matèria de defensa	29
	Conseqüències de la política de neutralitat	30
	SÈRBIA	31
	Orígens de la neutralitat	31

Naturalesa de la neutralitat	32
Cooperació amb organitzacions internacionals en matèria de defensa	33
Conseqüències de la política de neutralitat	35
MOLDÀVIA	36
Orígens de la neutralitat	36
Naturalesa de la neutralitat	37
Cooperació amb organitzacions internacionals en matèria de defensa	38
Conseqüències de la política de neutralitat	40
CONCLUSIONS	42
Orígens i naturalesa de la neutralitat	42
Cooperació amb organitzacions internacionals en matèria de defensa	43
Conseqüències de la política de neutralitat	46

1. INTRODUCCIÓ

La neutralitat en el dret i en la pràctica

En aquest informe defensem que la neutralitat internacional, sovint mal interpretada com a inacció o com a sinònim d'aïllacionisme o pacifisme, és en realitat una estratègia deliberada de protecció i projecció dels interessos nacionals dels Estats. La neutralitat és una opció estratègica que països amb condicions geopolítiques similars a les de Catalunya han hagut de considerar respecte les seves alternatives. El que podem aprendre dels països declarats neutrals i de les condicions que els varen portar a ser-ho és valuós per pensar de manera més clara i sense apriorismes ideològics la posició de Catalunya en el concert de les nacions.

La neutralitat és la posició política i militar que s'absté de participar en conflictes armats. Acostuma a tenir definicions negatives, és a dir, en contraposició a ser bel·ligerant en un conflicte. Però la neutralitat no és una postura passiva. La puntualització de que la condició de neutral és té respecte a un conflicte armat i no respecte a qualsevol disputa internacional l'hi aporta un significat específic. Que la neutralitat, més enllà d'una posició política ambivalent, es pot acotar en aquests termes és el que fa possible que estigui codificada en el dret internacional. De fet, va permetre que el terme fos un dels primers a ser legalment establerts als Tractats de la Haia el 1907. D'aquests tractats se'n deriven els drets i obligacions dels estats neutrals. La neutralitat no només implica no participar en hostilitats, sinó també no ajudar a cap de les parts ni deixar que els estats bel·ligerants facin ús del territori propi per obtenir un avantatge militar. Els estats bel·ligerants accepten a més que les accions armades per a defensar aquestes obligacions no siguin considerades com a accions hostils. Aquesta prerrogativa, consagrada en l'article 10 del Conveni Relatiu als Drets i Deures de Potències i Persones Neutrals en Cas de Guerra Terrestre de 1907¹ garanteix que la neutralitat no es converteixi en una invitació a l'agressió.

¹ Convention relative to the rights and duties of neutral powers and persons in case of war on land "La Haia, 18 d'octubre de 1907," October 18, 1907.

Aquesta distinció entre bel·ligerant i neutral no té escala de grisos en el sentit legal del terme, però a la pràctica la neutralitat es manifesta de manera molt més matisada. Els estats que opten per la neutralitat intenten trobar un equilibri entre les seves aliances i compromisos per poder desvincular-se de conflictes en què l'alineació amb qualsevol part comportaria pèrdues materials o de reputació. En aquest sentit, Maartje Abbenhuis argumenta que la neutralitat és “allò que permet que hi hagi una varietat de respostes en moments de crisi internacional”.² Aquesta realitat ambigua també fa que hi hagi exemples in comptables de països que argumenten ésser neutrals mentre forneixen de favors a països en conflicte.

Tant en el sentit legal com en el pràctic, la neutralitat és una posició que es pot adoptar per a cada conflicte, de manera que qualsevol país pot ser neutral respecte a alguns conflictes i no a d'altres. És un lloc comú dir, per exemple, que l'Estat espanyol va romandre neutral durant la Primera Guerra Mundial, o que Irlanda ho feu durant la segona. Acostumem a imaginar-nos una dicotomia entre aquells països neutrals i aquells que no ho són, però la realitat és més complexa. La neutralitat es pot manifestar de diverses formes, des d'una postura temporal en resposta a un conflicte específic, fins a un element permanent de la política exterior d'una nació, consagrada en les seves lleis o costums i que configura el seu compromís internacional a llarg termini. Però aquesta postura permanent i general és minoritària.

Un exemple contemporani d'aquesta postura és la posició de l'Índia en el conflicte de Rússia contra Ucraïna. Malgrat les pressions per a prendre-hi partit, l'Índia ha mantingut una postura de neutralitat, abstenint-se en votacions de l'ONU que condemnaven la invasió russa i alhora proporcionant ajuda humanitària a Ucraïna, incloent una visita del primer ministre Narendra Modi a Kíiv el setembre del 2024. La notícia que armament indi havia arribat a mans ucraïneses va fer trontollar aquesta posició, però el govern indi ha reafirmat els seus ponts estratègics amb Rússia, per exemple, participant en la cimera del grup dels BRICS a Kazan a finals d'octubre de 2024. També ha ajudat que l'Índia hagi estat des de l'inici de la guerra un dels principals compradors de cru rus. Aquesta posició, tot i ser controvertida, il·lustra com la neutralitat pot ser una eina estratègica per a un país que busca defensar els seus propis interessos en un context geopolític complex. La neutralitat pot ser una avaluació pragmàtica de la situació i una defensa activa dels interessos nacionals.

² Neutrality Studies. ["Maartje Abbenhuis on Neutrality in International Relations."](#) December 16, 2020.

En aquest estudi ens centrem en la minoria d'estats que a Europa han adoptat la neutralitat universal perquè exemplifiquen millor el tipus de raonament estratègic i condicions geopolítiques que fan recomanable, o no, adoptar aquesta posició. Com veurem, però, els estats neutrals participen com qualsevol altre en les relacions internacionals i defensen els seus interessos en tota mena d'aliances formals i informals fora de l'àmbit militar. A més a més, la neutralitat no implica renunciar a la capacitat de defensa pròpia, sinó que, al contrari, l'exigeix. Un estat neutral té el dret de protegir la seva sobirania i integritat territorial. En molts casos, la falta d'aliances que implica la neutralitat general fa que les necessitats de defensa siguin encara més preeminents. En alguns altres, però, una neutralitat imposada fruit d'una tutela política d'un estat per part d'un altre pot voler dir que es coarten les seves capacitats de defensa.

Tot i que la condició de neutralitat estigui clarament establerta en el dret, els estats rarament utilitzen formes legals per notificar-ne la condició. És a dir, normalment no en fan notificacions diplomàtiques formals. Això passa sobretot perquè la condició de neutral és tant legal com pràctica. Una neutralitat legalment declarada no té validesa si no ho és també a la pràctica. Això fa que, fins i tot els països amb la neutralitat com una posició internacional permanent, tinguin aquesta postura codificada legalment de maneres molt diverses, o fins i tot que no la tinguin. El país neutral per excel·lència, Suïssa, no esmenta explícitament la neutralitat en la seva constitució. Recentment, un grup de ciutadans ha intentat usar els mecanismes de democràcia directa del país per a forçar una esmena constitucional que la fixi en el text, però el Consell Federal s'hi ha posicionat en contra i finalment la iniciativa popular ha perdut en referèndum. Per a Suïssa, la neutralitat és un mitjà per a un fi, tot i que basi la seva reputació internacional en aquesta postura.³ Com passa sempre, doncs, la codificació legal de la neutralitat és només una petita part de la seva expressió política. La legalitat té conseqüències en la forma com el concepte s'empra en el discurs que els Estats es projecten els uns envers els altres, però té uns límits clars perquè en les relacions internacionals no hi ha cap llei per sobre del poder.

³ "[Swiss Neutrality: A Model for the World?](#)", *Swissinfo.ch*, November 27, 2023.

Què fa que alguns estats optin per la neutralitat selectiva amb relació a cada conflicte, mentre d'altres la interpretin com a una posició general? En aquest informe veurem que els estats que l'han adoptat com a principi general de la seva posició internacional ho han fet perquè, o bé era la seva única opció viable estratègicament, o bé perquè el seu poc poder relatiu feia que aquesta fos l'opció que els permetia una projecció internacional més forta.

Efraim Karsh argumenta que els estats petits, sovint mancats del poder militar i econòmic de les grans potències, poden trobar un avantatge particular en adoptar una posició de neutralitat. En evitar participar dels conflictes de nacions més grans, els estats petits poden protegir els seus recursos i evitar convertir-se en titelles estratègics dels altres. La neutralitat els permet forjar un espai per a l'acció i la presa de decisions independents. A més, la neutralitat pot millorar el perfil internacional d'un estat petit, proporcionant una plataforma per a la mediació, la diplomàcia i els esforços humanitaris, augmentant així la seva influència i rellevància en l'escenari mundial malgrat la seva mida. Essencialment, Karsh postula que la neutralitat ofereix als estats petits una eina per maximitzar la seva autonomia i garantir la seva supervivència.

El pensament realista en relacions internacionals, que té com a premissa bàsica que les relacions entre estats operen en anarquia, veu la neutralitat amb escepticisme. Hans Morgenthau, figura destacada d'aquesta escola de pensament, considerava que la neutralitat era sovint una condició temporal en un món caracteritzat per lluites de poder i aliances canviants, on els estats s'acabarien veient obligats a prendre partit. A més, suggeria que la neutralitat tenia més probabilitats d'èxit quan hi havia un equilibri de poder entre les parts en conflicte, ja que en situacions de desequilibri els estats neutrals podrien ser pressionats o coaccionats per a abandonar-la.

Aquesta perspectiva, compartida per altres pensadors realistes, sosté que la neutralitat no pot ser una postura permanent. En un sistema internacional anàrquic, on no hi ha una autoritat superior que garanteixi la seguretat dels estats, la supervivència i la prosperitat nacional depenen de la capacitat de cada estat per defensar els seus propis interessos. En aquest context, la neutralitat es percep com una posició vulnerable que pot ser explotada per altres actors. Com afirmava Kenneth Waltz, la dinàmica de la

política internacional obliga els estats a participar en la competició per la seguretat, i la neutralitat pot ser vista com una abdicació d'aquesta responsabilitat. La neutralitat és doncs una estratègia inestable, amb limitacions inherents, supeditada a les fluctuacions del poder i, en últim terme, a la necessitat d'aliar-se amb altres estats més poderosos. En les relacions internacionals del segle XX aquesta postura realista sembla fàcil de confirmar. Com veurem, alguns estats van adoptar la neutralitat imposada com l'única manera de garantir la seva supervivència en un món bipolar. Però el món avui té una bipolaritat imperfecta, on la presència de potències mitjanes podria permetre que la neutralitat torni a ser una eina útil per a navegar la competició entre les hegemonies d'orient i occident.

Estructura de l'informe

Aquest informe analitza les consideracions estratègiques de set països europeus que han adoptat la neutralitat com a principi rector en les seves relacions internacionals: Suïssa, Àustria, Finlàndia, Irlanda, Sèrbia, Suècia i Moldàvia. Cada capítol ofereix una síntesi de les circumstàncies històriques i geopolítiques que han motivat l'elecció en cada cas, la relació d'aquests amb organitzacions internacionals en matèria de defensa, així com les conseqüències i implicacions de la política de neutralitat. Finalment, un cop examinats els diversos casos europeus, proposem quins avantatges i inconvenients podria comportar l'adopció d'una política de neutralitat per a Catalunya. Aquesta reflexió es fa amb l'objectiu de valorar la viabilitat i les repercussions d'una política de neutralitat per a Catalunya en l'actual context europeu i internacional des d'una perspectiva geopolítica.

2. ANÀLISI DE CASOS

SUISSA

Orígens de la neutralitat

Els fonaments de la neutralitat suïssa tenen els seus orígens en l'antiga Confederació Helvètica, creada a finals del segle XIII, la qual constituïa una aliança defensiva entre diverses estructures polítiques dels Alps centrals

amb l'objectiu d'assegurar la independència davant dels poders externs, especialment el Sacre Imperi Romanogermànic. Aquest objectiu es va consolidar quan Suïssa va obtenir la independència de facto després de la Guerra dels Suabians el 1499. Segons el Departament Federal de Defensa de Suïssa, la neutralitat del país va començar a perfilar-se molt poc després, el 1515, després de la derrota a la Batalla de Marignano, que va culminar amb un tractat de pau amb França.

Amb tot, la independència de Suïssa no va ser formalment reconeguda per les altres potències europees fins la Pau de Westfàlia el 1648, que va posar fi a la Guerra dels Trenta Anys.⁴ Aquest tractat va establir Suïssa com una nació independent i neutral en termes religiosos, desvinculant-la del Sacre Imperi Romanogermànic, i marcant l'inici de la institucionalització de la neutralitat suïssa en el dret internacional.

Tot i el reconeixement formal de la neutralitat suïssa al segle XVII, aquest principi no va estar exempt de desafiaments. Al llarg dels segles XVIII i XIX, Suïssa es va veure implicada, per bé que indirectament, en les guerres que van tenir lloc a Europa. Un dels moments més crítics va ser durant les Guerres Napoleòniques, quan Suïssa va ser ocupada per les tropes franceses el 1798, fet que va posar en qüestió la seva neutralitat. Tot i aquesta interrupció temporal, la restauració de la seva independència i neutralitat durant el Congrés de Viena el 1815 va ser decisiva.⁵

Durant aquest Congrés, el concepte de neutralitat suïssa es va reforçar encara més. En aquest sentit, els principals poders europeus, buscant crear un estat també estable al centre d'Europa entre França i la recent creada Confederació Alemanya, van reconèixer i van garantir oficialment la neutralitat perpètua de Suïssa. Des d'aleshores, Suïssa ha mantingut una posició de neutralitat activa, evitant aliances militars i conflictes armats.⁶

Naturalesa de la neutralitat

No hi ha dubte que, considerant la cronologia que ha estat exposada, la neutralitat de Suïssa és, en origen, imposada per factors exògens. Tanmateix, durant el segle XIX, Suïssa va començar a deixar de percebre la neutralitat com una imposició per començar a adoptar-la com una elecció estratègica beneficiosa per als seus interessos. Aquest canvi es va manifestar notablement durant les reformes constitucionals dels anys 1830,

⁴ Wilson, Peter H. *The Thirty Years War* (London: Routledge, 2009), 641.

⁵ Federal Department of Foreign Affairs, [Neutrality: Swiss Foreign Policy](#) (Bern: Federal Department of Foreign Affairs, n.d.).

⁶ Greminger, Thomas, and Corina Rickli. "[Switzerland and the Future of European Security](#)," *PRISM* 10, no. 3 (2020): 26–43.

quan, enmig de reformes internes que van transformar el país en una estructura federal més cohesionada, Suïssa va adoptar de manera voluntària la neutralitat en la seva política exterior. Aquesta postura es va consolidar amb la Constitució Suïssa de 1848, on fou establida l'estructura de federal de l'estat suís tal com el coneixem avui en dia.⁷

La tria voluntària de la neutralitat va ser motivada per diversos factors. Internament, la diversitat lingüística i cultural dels cantons convertia la neutralitat en un enfocament pragmàtic de govern, ajudant a evitar que els conflictes externs agreugessin les divisions internes. D'altra banda, la posició estratègica de Suïssa, situada al centre d'Europa entre diverses potències, i el seu desig de mantenir-se al marge dels conflictes entre aquestes, convidaven a mantenir un posicionament neutral. Així doncs, el que va començar com una imposició es va transformar en una tria deliberada, així com distintiva, de Suïssa i la seva cultura política.⁸

Cooperació amb organitzacions internacionals en matèria de defensa

Tot i ser un estat neutral, Suïssa coopera amb l'OTAN en àmbits específics. En primer lloc, cal destacar la participació en el programa Partnership for Peace (PfP). Iniciat per l'OTAN el 1994, el PfP té com a objectiu construir vincles de confiança entre aquesta aliança i altres països europeus —incloent els que estaven a l'òrbita soviètica durant la Guerra Freda— i millorar la cooperació en matèria de seguretat i les relacions militars, tot respectant al mateix temps les decisions de política exterior i de seguretat de cada estat participant. Suïssa va esdevenir membre del PfP el 1996.⁹

A través del PfP, Suïssa participa en activitats compatibles amb la seva política de neutralitat, inclosa la participació en exercicis conjunts de naturalesa principalment humanitària i de manteniment de la pau i la seguretat, tot evitant les maniobres de combat. Aquests exercicis són importants per a les Forces Armades Suïsses, en la mesura que proporcionen oportunitats per a la seva formació i preparació de cara a la participació en missions de manteniment de la pau i la seguretat de l'ONU, i augmenten la seva capacitat per poder donar resposta a desastres i a la gestió de crisis.¹⁰

⁷ Federal Department of Foreign Affairs, [Neutrality: Swiss Foreign Policy](#).

⁸ Ibid

⁹ Swiss Federal Department of Defence, Civil Protection and Sport, [Switzerland and Partnership for Peace: Why Switzerland Is Involved in the Programme](#) (n.d.).

¹⁰ Swiss Federal Department of Defence, Civil Protection and Sport, [Emphases and Activities: An Overview of the Most Important Topics and Projects by Which Switzerland Is Contributing to the Partnership for Peace Programme](#) (n.d.).

Suïssa també participa en el Procés de Planificació i Revisió (PARP), un mecanisme del PfP dissenyat per augmentar la interoperabilitat i les capacitats entre les forces armades dels estats membres de l'OTAN i els països del PfP. La participació en el PARP permet a Suïssa assegurar que les seves forces armades mantenen la capacitat de realitzar operacions conjuntes amb l'OTAN tot alineant-se amb els seus estàndards, però sense comprometre el seu estatus neutral.¹¹ A més, Suïssa coopera estretament amb el Centre de Coordinació de Resposta a Desastres Euro-Atlàntic, un òrgan de l'OTAN que coordina les respostes als desastres naturals i humanitaris.¹²

Cal destacar també la participació de Suïssa en el Programa de Ciència per la Pau i la Seguretat, que fomenta la col·laboració entre els estats membres de l'OTAN i els socis del PfP a través de la investigació científica, la innovació tecnològica i l'intercanvi de coneixements en camps relacionats amb la seguretat. Dins d'aquest àmbit, Suïssa participa activament en projectes orientats a la defensa contra amenaces químiques, biològiques, radiològiques i nuclears, així com en l'àmbit de la seguretat ambiental i el desenvolupament de tecnologies punteres.¹³

D'altra banda, malgrat el fet de no ser membre de l'OTAN, Suïssa té estatus d'observador en l'Assemblea Parlamentària de l'OTAN. Aquest fet permet al país mantenir-se informat sobre les direccions estratègiques i les discussions polítiques de l'aliança transatlàntica.

Conseqüències de la política de neutralitat

La neutralitat converteix Suïssa en un emplaçament molt important per a la diplomàcia multilateral, essent la seu d'importantes organitzacions internacionals, com ara l'Oficina de les Nacions Unides a Ginebra, l'Organització Mundial de la Salut i l'Organització Mundial del Comerç. Aquestes organitzacions es beneficien de la reputació de Suïssa com a país neutral, fet que el converteix en una ubicació ideal per a conferències diplomàtiques i la negociació d'acords internacionals. A més, la neutralitat permet que Suïssa es projecti com a mediadora de confiança en conflictes, element que ha convertit Ginebra en escenari de diverses converses de pau, com ara les relacionades amb el conflicte a Síria o la desnuclearització de l'Iran.

¹¹ Federal Department of Defence, Civil Protection and Sport, [Report on Security Policy](#) (Bern: Federal Department of Defence, Civil Protection and Sport, 2021).

¹² Swiss Ministry of Defense, Civil Protection and Sports, [Partnership for Peace: Information Brochure](#) (Bern: Swiss Ministry of Defense, Civil Protection and Sports, n.d.).

¹³ Federal Department of Foreign Affairs, [Switzerland and International Organizations: Summary Table](#) (Bern: Federal Department of Foreign Affairs, n.d.).

La neutralitat suïssa també té com a conseqüència que el país jugui un rol molt destacat en l'àmbit humanitari. Aquesta realitat es manifesta principalment en el fet que el Comitè Internacional de la Creu Roja (CICR), l'organització de referència a l'hora d'assegurar la protecció humanitària en el marc de conflictes armats i supervisar el compliment del Dret Internacional Humanitari, tingui la seva seu a Ginebra. El fet que Suïssa mantingui estatus de neutralitat permet al CICR presentar-se com un actor imparcial davant les parts de qualsevol conflicte armat, facilitant així l'accés humanitari i l'acceptació de les seves intervencions en situacions de crisi. Aquesta imparcialitat és essencial per al funcionament del CICR i la seva capacitat de proporcionar assistència humanitària, sense comprometre la seva integritat ni ser percebut com a part d'un bàndol.¹⁴¹⁵

Ara bé, el fet que Suïssa no sigui membre de cap aliança militar comporta la necessitat de disposar d'unes forces armades robustes i suficients per a complir les condicions que exigeix la Conveni Relatiu als Drets i Deures de Potències i Persones Neutrals en Cas de Guerra. En conseqüència, Suïssa té una despesa remarcable en política de defensa i disposa d'un exèrcit basat en la conscripció, mantenint unes forces actives de 147.000 efectius i una reserva formada per tots els ciutadans homes menors de 50 anys que hagin dut a terme el servei militar obligatori. Aquest exèrcit no només és essencial per a la defensa territorial, sinó que també reforça la imatge del país com a estat preparat per a garantir la seva pròpia seguretat en cas de conflicte.¹⁶

Amb tot, la percepció de part d'un sector important de la societat sobre la manca d'amenaques imminents per al país ha provocat que des dels anys 90 diversos qüestionaments de les prioritats de la política de defensa del país i l'organització de l'exèrcit. Un sector minoritari fins i tot ha qüestionat l'existència mateixa de les forces armades i ha impulsat referèndums sobre aquest àmbit. Per donar resposta a aquestes inquietuds, Suïssa ha desenvolupat una estratègia de seguretat nacional orientada a la resiliència davant d'amenaques modernes com el cibercrim i el terrorisme, les operacions de suport a la gestió de desastres naturals i gestions de crisi, així com una progressiva reducció del temps del servei militar obligatori.¹⁷

En l'àmbit geopolític, una de les principals conseqüències de la neutralitat ha estat la decisió de no sumar-se a la imposició de sancions contra altres

¹⁴ Guy Dinmore, "[Dangerous Liaisons: The ICRC as a Swiss Political Tool](#)," *Swissinfo*, December 8, 2017.

¹⁵ Federal Council, "[Federal Council Adopts Report on Switzerland's Implementation of International Humanitarian Law](#)," *Swiss Government*, August 12, 2020.

¹⁶ Save, "[Neun Ziele für die Schweizer Sicherheitspolitik](#)," accessed December 12, 2024.

¹⁷ *Ibid*

països ni transferir armes a estats involucrats en conflictes armats. Aquest principi ha estat fins molt recentment un pilar fonamental de la política exterior suïssa, fet que ha contribuït a mantenir relacions diplomàtiques fluides amb la majoria de països del món, amb independència de les seves aliances polítiques i/o militars. Tanmateix, diversos esdeveniments recents, com l'adhesió al règim de sancions de la Unió Europea contra Rússia arran de la invasió d'Ucraïna, o la venda d'armes a l'Aràbia Saudita durant el conflicte del Iemen, han posat en qüestió aquesta dinàmica i han evidenciat els problemes que té Suïssa per mantenir una postura plenament coherent amb la seva posició neutral. Aquest fet seguirà afectant la política exterior suïssa en els pròxims anys, especialment en un context de creixent tensió geopolítica global.¹⁸

Finalment, en l'àmbit econòmic, la neutralitat de Suïssa ha contribuït a generar una estabilitat i seguretat jurídica respecte del tractament de capitals estrangers que resulta atractiva per a institucions bancàries internacionals. Aquesta estabilitat, combinada amb un marc legal i regulador sòlid i ben establert, ha reforçat significativament la posició de Suïssa com un centre financer de renom mundial, consolidant així la seva reputació com a lloc segur i fiable per a operacions financeres internacionals. Amb tot, la seva política de secret bancari ha estat objecte de crítica per part de molts actors, que consideren que Suïssa ha fet servir l'estabilitat que li proporciona la seva neutralitat per promoure una activitat financera basada en l'evasió fiscal i el blanqueig de capitals.

ÀUSTRIA

Orígens de la neutralitat

La neutralitat austríaca té les seves arrels en les conseqüències de la Segona Guerra Mundial, especialment en el rol que van jugar les principals potències victorioses: els Estats Units, la Unió Soviètica, el Regne Unit i França. Al final de la Segona Guerra Mundial, i després del restabliment d'Àustria com a estat separat d'Alemanya, el principal objectiu del país fou recobrar la seva sobirania completa, especialment després de l'ocupació de

¹⁸ Politico, "[Switzerland Rethinks Neutrality, Considers Weapon Exports Amid Ukraine-Russia War Crisis](#)," accessed December 12, 2024.

les potències aliades.¹⁹ Això va ser possible el 1955, amb la retirada de totes les forces estrangeres. Oficialment, el 15 de maig del 1955 és la data que marca l'inici d'aquesta neutralitat. Aquest dia el país va signar el Tractat de l'Estat Austríac –en vigor des del 27 de juliol de 1955– el qual establí que Àustria retornava a la família de les nacions com a estat lliure i sobirà. Ara bé, els primers orígens de la seva neutralitat es troben a la Conferència de Berlín del 1954.²⁰ El ministre d'Exteriors de l'URSS, Viatxeslav Molotov, volia una solució ràpida i eficaç per a la qüestió austríaca. Una de les clàusules que va proposar era evitar l'establiment de bases militars estrangeres en territori austríac, així com prevenir que Àustria no passés a formar part de cap coalició o aliança militar.²¹ Entre aquest esdeveniment i el Tractat d'Estat va haver diverses visites d'oficials soviètics i austríacs a Viena i Moscou respectivament, i les negociacions entre ambdós països van concloure amb el Memoràndum de Moscou de l'abril del 1955.

Naturalesa de la neutralitat

Pel que fa a la naturalesa de la neutralitat austríaca, hi ha dos aspectes a destacar. En primer lloc, el Memoràndum de Moscou, entre altres aspectes, menciona la "neutralitat permanent" i destaca que cal que sigui com l'exemple suís. Ara bé, és important matisar que el fet de remarcar el cas de Suïssa no era per seguir-lo al peu de la lletra, sinó més aviat perquè era l'únic exemple disponible en aquell moment.²²

En segon lloc, tot i que Àustria va haver d'adoptar aquesta posició de neutralitat pel desig de les grans potències de mantenir l'estabilitat a Europa, va haver un cert equilibri entre les exigències exògenes i els interessos interns austríacs.²³ Des d'un punt de vista estrictament legal es pot argumentar que va ser Àustria en voluntat pròpia qui va decidir el què i el com de la seva neutralitat. D'altra banda, però, el Tractat d'Estat era una condició de l'URSS, el qual faria que Àustria passés a estar "neutralitzada."

¹⁹ Luif, Paul. ["Neutrality and External Relations: The Case of Austria."](#) Cooperation and Conflict 21, no. 1 (March 1, 1986): 26.

²⁰ Kunz, Josef L. ["Austria's Permanent Neutrality."](#) American Journal of International Law 50, no. 2 (April 1, 1956): 419.

²¹ Kunz, Josef L. ["Austria's Permanent Neutrality."](#) American Journal of International Law 50, no. 2 (April 1, 1956): 419.

²² Kunz, Josef L. ["Austria's Permanent Neutrality."](#) American Journal of International Law 50, no. 2 (April 1, 1956): 422.

²³ Luif, Paul. ["Neutrality and External Relations: The Case of Austria."](#) Cooperation and Conflict 21, no. 1 (March 1, 1986): 40.

La constitució d'Àustria (Estatut Federal Constitucional) va formalitzar la neutralitat de manera interna. Pel que fa als tres deures explícits, els dos primers "renunciar a formar part d'aliances militars" i "no deixar establir bases militars d'altres estats en territori propi", eren demandes de l'URSS, mentre que "defensar la neutralitat amb tots els mitjans possibles" era un requisit dels EUA.²⁴ A més, l'URSS s'oposava a la integració occidental dels països neutrals, per exemple, de la participació en el mercat comú. En definitiva, Àustria va fer allò que més li convenia: va mantenir l'equilibri en el marc europeu, ja que estava situada en primera línia del teló d'acer, va mantenir la seva independència, i va antagonitzar amb l'URSS el menys possible.

Cooperació amb organitzacions internacionals en matèria de defensa

Històricament, la no afiliació a coalicions militars ha estat un element que defineix les polítiques de neutralitat en alguns contextos, com el cas d'Àustria, que no forma part de cap aliança militar com l'OTAN. Tanmateix, l'existència de coalicions com l'OTAN o l'OTSC (Organització del Tractat de Seguretat Col·lectiva) durant la postguerra freda mostra que aquesta no afiliació no ha estat universalment aplicable.

Durant els anys 80 i 90, amb el procés gradual de desescalada de la Guerra Freda i la posterior fi d'aquesta, existí la controvèrsia sobre la rellevància de la neutralitat. En aquell moment es va qüestionar fins a quin punt els estats eren purament neutrals o eren neutrals només en la dicotomia est-oest. A mesura que van anar passant els anys, Àustria es va mantenir en el model de neutralitat. En contrast amb la neutralitat suïssa, que és una mica més passiva, Àustria va suplementar el seu concepte de neutralitat amb una política exterior activa. És el que l'autor Heinz Gärtner anomena "engaged neutrality" o "neutralitat compromesa".²⁵ La defineix com "un ferm compromís per mantenir-se fora d'aliances militars juntament amb un compromís igualment ferm amb una política de seguretat activa, en lloc de passiva o aïllada".²⁶ Per Àustria, això s'encarna en una visió holística de seguretat. Per exemple, Àustria col·labora dins la Unió Europea en la gestió

²⁴ Kunz, Josef L. "[Austria's Permanent Neutrality](#)." American Journal of International Law 50, no. 2 (April 1, 1956): 424.

²⁵ Gärtner, Heinz. "[Austria: Engaged Neutrality](#)." In *Palgrave Macmillan UK eBooks*, 129–49, 2017.

²⁶ Ibid

de crisis i en missions de manteniment de la pau. També col·labora amb l'OTAN en ocasions puntuals a través del Partnership for Peace (PfP).²⁷

Conseqüències de la política de neutralitat

El fet que Àustria no sigui estat membre de l'OTAN no significa que es desentengui de la responsabilitat dels conflictes tant regionals com globals. A banda de formar part del PfP, el 2010 l'OTAN va incorporar una nova tasca de "cooperació de seguretat", en la qual Àustria coopera coordinant la xarxa de països col·laboradors no membres de l'OTAN.²⁸

Com a membre de la Unió Europea, Àustria participa actualment en operacions amb component militar a Bòsnia i Hercegovina, Mali, Moçambic i a la Mediterrània (amb personal destinat a la seu a Itàlia), així com en la missió civil a Geòrgia. Des de 2009 Àustria ha assumit el càrrec de Comandant per a l'Operació EUFOR Althea a Bòsnia i Hercegovina. A més, durant el primer semestre de 2022, Àustria va proporcionar el Comandant per a l'EUTM Mali. Així mateix, Àustria dona o ha donat suport a missions civils a Kosovo, Geòrgia, Ucraïna i Líbia, aportant agents de policia.²⁹

Les prioritats austríaques, fins al moment, han estat missions de pau, estabilitat, seguretat de les persones i desenvolupament; la promoció de l'estat de dret, democràcia i drets humans; i per últim, la prevenció i no proliferació d'armes de destrucció massiva. A més, Àustria va participar en operacions de pau als Balcans durant els anys 90 (esdevenint, per exemple, el major contribuïdor al Kosovo Force, KFOR, després dels EUA i Alemanya).

IRLANDA

Orígens de la neutralitat

La República d'Irlanda ha estat sovint inclosa entre els estats neutrals d'Europa. L'Estat Lliure d'Irlanda no va participar en la Segona Guerra

²⁷ "[Partnership for Peace \(PfP\)](#)," *Austrian Ministry for European and International Affairs*, accessed December 12, 2024.

²⁸ Gärtner, Heinz. "[Austria: Engaged Neutrality](#)." In *Palgrave Macmillan UK eBooks*, 129–49, 2017.

²⁹ "[Common European Security and Defence Policy \(CSDP\)](#)," *Austrian Federal Ministry for Europe, Integration, and Foreign Affairs*. Accessed December 12, 2024.

Mundial, ni tampoc la República d'Irlanda es va integrar a l'OTAN durant la Guerra Freda. La ubicació d'Irlanda, protegida per la costa britànica i geogràficament allunyada del continent europeu, l'ha mantinguda al marge de la majoria dels conflictes del continent de forma natural. La participació militar no ha estat una opció viable per a la política exterior d'Irlanda, en part a causa de la seva capacitat limitada per projectar força militar més enllà de les seves fronteres i, potser, fins i tot per protegir el seu territori de les amenaces externes. Irlanda no té adversaris històrics internacionals ni ha estat profundament implicada en conflictes de poder internacionals, tret de la Gran Bretanya, el seu veí tradicionalment poderós. A primera vista, la neutralitat irlandesa podria semblar una història senzilla: Irlanda no té ni la capacitat ni el desig d'involucrar-se en guerres, per la qual cosa la seva decisió de romandre neutral és sovint vista com una elecció pràctica, motivada per la prudència i la necessitat.

Tanmateix, a principis dels anys trenta, la neutralitat no era un tema central en la política irlandesa. El govern de Fianna Fáil d'Éamon de Valera, preocupat per reescriure el Tractat Anglo-Irlandès, inicialment no va prioritzar la neutralitat. La situació internacional va canviar dràsticament amb els canvis polítics a Europa i l'amenaça d'una altra guerra al continent. De Valera, conscient dels perills potencials, va començar a destacar la necessitat d'allunyar Irlanda de les implicacions britàniques, centrant-se a establir un control complet sobre el territori irlandès, incloent-hi ports estratègics.³⁰

Quan va esclatar la Segona Guerra Mundial, la neutralitat va ser el camí escollit per Irlanda. El govern de De Valera, per mitjans diplomàtics i amb l'avantatge de la seva situació geogràfica, va aconseguir evitar la implicació en la guerra. L'èmfasi de De Valera no era tant un compromís moral amb la neutralitat com la protecció de la sobirania irlandesa i assegurar que el país no es convertís en un camp de batalla de la guerra.³¹ La neutralitat irlandesa durant la Segona Guerra Mundial es va deure a diversos factors. En primer lloc, va ser una afirmació de la sobirania del recentment independitzat estat irlandès, el dret del qual a mantenir-se neutral va ser qüestionat per la Gran Bretanya als anys 30 i rebutjat per Winston Churchill un cop començada la guerra.

No obstant això, no era de l'interès de l'Estat Lliure d'Irlanda unir-se a la Gran Bretanya, el seu enemic tradicional, en una guerra que, si es perdia,

³⁰ Fanning, Ronan. ["Irish Neutrality: An Historical Review."](#) *Irish Studies in International Affairs* 1, no. 3 (1982): 27–38.

³¹ Ibid

podia posar en risc la seva hegemonia sobre gran part de l'illa d'Irlanda. En segon lloc, com moltes altres nacions europees, Irlanda temia les possibles conseqüències d'una implicació, especialment per la por als bombardejos aeris. En tercer lloc, una raó significativa però sovint passada per alt, va ser la por que la decisió a unir-se als Aliats pogués reactivar la Guerra Civil irlandesa, que havia acabat només setze anys abans sense una rendició formal de les forces anti-Tractat. Aquesta preocupació prenia sentit a causa de les simpaties existents a Irlanda per l'Alemanya de Hitler —com també passava amb l'Espanya de Franco— i per les connexions de l'IRA amb Alemanya i la seva declaració de guerra a la Gran Bretanya el 1939.³²

En el període de postguerra, la neutralitat d'Irlanda es va consolidar, evolucionant d'una decisió pragmàtica de temps de guerra a ser el pal de paller de la política exterior irlandesa. L'establiment de l'Aliança Atlàntica el 1948-1949 i l'Acta d'Irlanda de 1949, que reconeixia que Irlanda havia deixat de formar part dels dominis de Sa Majestat,³³ van presentar una oportunitat potencial perquè Irlanda s'unís a l'aliança. Tot i això, el govern irlandès, liderat pel Taoiseach John A. Costello i el ministre d'Afers Exteriors Seán MacBride, va establir la reunificació amb Irlanda del Nord com a condició per a la pertinença. MacBride va argumentar que unir-se a l'aliança amb la Gran Bretanya mentre Irlanda del Nord romangués separada contradiria el sentiment nacional. No obstant això, aquest intent va fracassar, ja que els governs britànic i nord-americà no estaven disposats a permetre a Irlanda del Nord a unir-se a Irlanda com a part d'una negociació d'adhesió a l'aliança. Tot i l'alineació d'Irlanda amb els objectius generals del Pacte Atlàntic, la neutralitat mai no es va esmentar com a raó de la no-participació. L'únic obstacle per unir-se a l'OTAN, segons el govern irlandès, era la qüestió de la partició.³⁴

La neutralitat va continuar sent central en la política irlandesa, però les relacions exteriors del país van evolucionar. Quan Irlanda va sol·licitar l'adhesió a la Comunitat Econòmica Europea (CEE) el 1961, Taoiseach Seán Lemass va indicar que la neutralitat no era una política estricta.³⁵ En el moment que Irlanda va ingressar a la CEE el 1973, els líders irlandesos i el públic van concloure que la pertinença a la CEE no amenaçava la neutralitat. Això es devia al fet que el marc de cooperació política de la CEE, la Cooperació Política Europea (CPE), permetia als estats membres

³² FitzGerald, Garret. ["The Origins, Development and Present Status of Irish 'Neutrality.'" *Irish Studies in International Affairs* 9 \(1998\): 11–19.](#)

³³ [Parliament.uk](#)

³⁴ FitzGerald, Garret. ["The Origins, Development and Present Status of Irish 'Neutrality.'" *Irish Studies in International Affairs* 9 \(1998\): 11–19.](#)

³⁵ Ibid

mantenir diferents posicions nacionals, especialment en qüestions de defensa. A més, la política de defensa europea es gestionava principalment a través de l'OTAN, de la qual Irlanda no era membre. Això va permetre que Irlanda continués la seva política de neutralitat, fins i tot mentre s'integrava econòmicament i políticament amb Europa. A partir dels anys 80, la neutralitat irlandesa es va tornar més matisada, incorporant no només l'element tradicional d'evitar aliances militars, sinó també un nou enfocament en el suport a missions de manteniment de pau internacionals, particularment sota mandat de les Nacions Unides.³⁶

Des de la dècada de 1990 fins al present, la política de neutralitat d'Irlanda ha evolucionat significativament, influïda per una integració més profunda amb la Unió Europea i pels canvis en les estructures de seguretat europees. El Tractat de Maastricht (1992) va ser un moment clau, ja que va establir la Política Exterior i de Seguretat Comuna (PESC) de la UE, amb l'objectiu de fomentar la cooperació en afers exteriors i defensa.³⁷ Tot i que Irlanda va mantenir la seva neutralitat militar, el tractat va marcar el començament de la implicació gradual d'Irlanda en la cooperació política i de seguretat de la UE. Aquesta tendència va continuar amb el Tractat d'Amsterdam (1997) i el Tractat de Niça (2001), que van ampliar la PESC i van introduir les Tasques de Petersberg, cosa que permetia a la UE dur a terme missions humanitàries i de manteniment de la pau.³⁸ Un punt d'inflexió va ser el Tractat de Lisboa (2009), que va fusionar la Unió Europea Occidental (UEO) amb la UE, incorporant la seva clàusula de defensa mútua (Article 42.7 TUE). Tot i que tradicionalment Irlanda havia definit la neutralitat militar com la no pertinença a aliances militars, el Tractat de Lisboa va alterar subtilment aquesta postura integrant Irlanda en les estructures de defensa col·lectiva de la UE. Els successius governs irlandesos van minimitzar aquests canvis, mantenint narratives públiques de neutralitat mentre alineaven Irlanda més estretament amb iniciatives militars de la UE com la Cooperació Estructurada Permanent (PESCO).³⁹ Això ha portat a una redefinició de la neutralitat, que ha passat de la no alineació a una forma de compromís condicional amb la política de defensa de la UE, mentre que l'opinió pública en gran part ha continuat compromesa amb la no implicació tradicional.

³⁶ Jesse, Neal G. ["Contemporary Irish Neutrality: Still a Singular Stance."](#) *New Hibernia Review / Iris Éireannach Nua* 11, no. 1 (2007): 74–95.

³⁷ Mac Ginty, Roger. ["Almost Like Talking Dirty: Irish Security Policy in Post-Cold War Europe."](#) *Irish Studies in International Affairs* 6 (1995): 127–43.

³⁸ Devine, Karen. ["Neutrality and the Development of the European Union's Common Security and Defence Policy: Compatible or Competing?"](#) *Cooperation and Conflict* 46, no. 3 (2011): 334–69.

³⁹ Ibid

Naturalesa de la neutralitat

Com podem veure, la neutralitat irlandesa és majoritàriament fruit de causes endògenes. En primer lloc, per la necessitat de garantir equilibris polítics interns en una societat que tot just havia sortit d'una doble guerra d'independència i civil a les portes de la Segona Guerra Mundial. En segon lloc, guiats per corrents ideològics del nacionalisme irlandès, i per la necessitat de marcar distàncies en la seva política exterior respecte al Regne Unit, evitant participar d'aliances militars en les quals Dublín es veuria forçat a ser un soci menor en comparació a Londres.

Cooperació amb organitzacions internacionals en matèria de defensa

Tot i el fort compromís d'Irlanda amb la neutralitat militar, el país participa activament en mecanismes de cooperació internacional en defensa i seguretat, especialment en missions de manteniment de pau, ajuda humanitària i gestió de crisis.

Des de 1997, Irlanda ha desenvolupat relacions i marcs de cooperació amb l'OTAN, començant amb el desplegament de personal en missions de manteniment de pau liderades per l'OTAN a Bòsnia i Hercegovina (1997) i Kosovo (1999), que han continuat operatives fins avui. El 1999, Irlanda es va unir a la Partnership for Peace (PfP) de l'OTAN, la qual cosa li ha permès ampliar la seva participació en operacions de manteniment de pau.⁴⁰

Irlanda també està involucrada en operacions liderades per la Unió Europea. Contribueix a la Missió d'Entrenament de la Unió Europea (EUTM) a Mali, iniciada el febrer de 2013, que se centra en l'entrenament de les Forces Armades de Mali per combatre el terrorisme, proporcionant personal per donar suport als programes de formació.⁴¹ A més, Irlanda participa en l'operació executiva de la UE, EUNAVFOR MED IRINI, engegada el maig de 2020. Aquesta operació fa complir l'embargament d'armes de les Nacions Unides a Líbia mitjançant la inspecció de vaixells sospitosos de portar armes, la recollida d'informació sobre exportacions il·legals de petroli i les xarxes de tràfic de persones.⁴² Així mateix, Irlanda ha estat involucrada en l'Operació de Gestió de Crisis de la UE –EUFOR ALTHEA, una extensió de l'operació de l'OTAN a Bòsnia i Hercegovina de 1995–, des de desembre de 2004, contribuint amb el desplegament de

⁴⁰ "Ireland in the Partnership for Peace Programme," *Ireland.ie*, accessed December 12, 2024.

⁴¹ "Current Missions," *Irish Defence Forces*, accessed December 12, 2024.

⁴² Ibid

tropes per proporcionar formació i donar suport a les forces de seguretat locals.⁴³

Irlanda també participa en missions de l'ONU. Les tropes irlandeses han contribuït a la Força Provisional de les Nacions Unides al Líban (UNIFIL), que recentment ha passat per una crisi important enmig de la renovació d'hostilitats entre Israel i Hezbollah. A més, Irlanda proporciona personal a la Força d'Observadors de la Desconnexió de les Nacions Unides (UNDOF), estacionada als Alts del Golan, per mantenir l'alto el foc entre Israel i Síria.

Com altres estats europeus neutrals, la participació d'Irlanda en aquestes estructures internacionals de defensa no ha compromès la seva política de neutralitat militar. Considera que la pertinença a l'ONU, la UE i al Pfp de l'OTAN és compatible amb la seva postura neutral. Tanmateix, a diferència de molts dels seus homòlegs europeus, Irlanda manté una força de defensa relativament petita, amb una despesa en defensa més baixa i estrictes limitacions sobre l'abast de les seves missions de manteniment de pau.⁴⁴

Conseqüències de la política de neutralitat

La neutralitat irlandesa té implicacions tant en l'àmbit nacional com internacional. A escala interna, la neutralitat es percep com una part essencial de la identitat nacional irlandesa, estretament vinculada a les experiències històriques de colonització i al desig d'una política exterior independent. Això ha creat una forta desconnexió entre l'opinió pública i els governs irlandesos successius, que s'han integrat cada cop més en els marcs de seguretat i defensa europeus sense assegurar el consentiment popular. Aquesta tensió va conduir a referèndums que rebutjaren els tractats de la UE de Niça i Lisboa, ja que es percebien com una amenaça a la neutralitat, il·lustrant la resistència democràtica de la ciutadania a la militarització.⁴⁵ En resposta, el govern va promoure el mecanisme del Triple Lock, que exigeix tres nivells d'aprovació abans que les tropes irlandeses puguin ser enviades a missions a l'estranger: l'autorització de l'ONU, l'acord del govern irlandès i l'aprovació del Dáil Éireann (parlament irlandès). Així doncs, el Triple Lock va servir com a garantia legal per persuadir la població a ratificar aquests tractats.⁴⁶ Tanmateix, arran de la invasió d'Ucraïna per

⁴³ Ibid

⁴⁴ ["International Security Policy: Background Information,"](#) May 30, 2023.

⁴⁵ Karen Devine, ["The Resilience of Irish Neutrality,"](#) E-International Relations, July 9, 2024.

⁴⁶ Ibid

part de Rússia el 2022, el govern va organitzar el Fòrum Consultiu sobre la Política de Seguretat Internacional el juny de 2023, amb l'objectiu d'obrir una discussió pública sobre les possibles amenaces que afronta Irlanda i explorar noves opcions de seguretat, amb indicis d'una inclinació cap a una major implicació militar, possiblement més alineada amb els marcs de defensa europeus. Al novembre del mateix any, tot i que no hi havia suport de la ciutadania per modificar la neutralitat, el govern va proposar una legislació per revocar el Triple Lock.⁴⁷

La divergència entre el sentiment públic i les accions del govern és central en allò que sovint es coneix com un "joc de dos nivells" en la política irlandesa. Internament, el govern irlandès ha de respondre a una població que continua compromesa en gran manera amb la neutralitat. A escala internacional, però, Irlanda s'enfronta a la pressió dels socis i institucions de la UE, que volen imposar una política de defensa europea més unificada.⁴⁸

FINLÀNDIA

Orígens de la neutralitat

Després de la seva independència respecte de Rússia l'any 1917, Finlàndia va mantenir una relació complicada amb la Unió Soviètica fundada oficialment el 1922, marcada per la desconfiança mútua i el temor a una possible reocupació. Tot i els esforços per mantenir la seva sobirania, la proximitat geogràfica i la importància estratègica de Finlàndia per al poder soviètic van posar el país en una situació geopolítica vulnerable.

El primer intent formal de mantenir la neutralitat de Finlàndia es va produir amb la signatura d'un pacte de no-agressió amb Moscou el 1932, mitjançant el qual es buscà obtenir garanties de no-invasió per part de la Unió Soviètica. Tanmateix, aquest acord no va impedir que el novembre de 1939 esclatés la Guerra d'Hivern, quan l'Exèrcit Roig atacà Finlàndia en negar-se aquesta a cedir parts del seu territori oriental, inclosa gran part de la regió de Karelia, a la Unió Soviètica. La guerra, tot i la resistència fèrria de les forces fineses, va acabar amb la pèrdua del 9% del territori finès, principalment a la regió de Karelia, i amb més de 400.000 finesos desplaçats. Amb tot, malgrat aquestes pèrdues, Finlàndia va aconseguir mantenir la seva independència i sobirania.

⁴⁷ Niamh Ní Bhriain, "[Saving the Triple Lock | Transnational Institute](#)," Transnational Institute, October 3, 2024.

⁴⁸ Karen Devine, "[The Resilience of Irish Neutrality](#)," E-International Relations, July 9, 2024.

Després de la Guerra d'Hivern, Finlàndia va iniciar la Guerra de Continuació (1941-1944), en el context de la Segona Guerra Mundial, durant la qual va recuperar temporalment els territoris perduts, per mitjà de la seva aliança tàctica amb l'Alemanya nazi. Malgrat aquest esforç, l'acord de pau final va obligar Finlàndia a restituir els territoris a la Unió Soviètica.

Amb el final de la Segona Guerra Mundial i l'inici de l'ordre bipolar liderat pels Estats Units i l'URSS, Finlàndia es va trobar novament en una situació geopolítica delicada, sotmesa a l'amenaça soviètica per la seva ubicació estratègica. El 1948, per tal d'evitar una possible invasió soviètica, Finlàndia va signar el Tractat d'Amistat, Cooperació i Assistència Mútua amb Moscou, que establia una cooperació militar limitada i, alhora, fixava les bases d'una neutralitat estricta en l'àmbit internacional. Aquest acord va permetre a Finlàndia desenvolupar una política exterior neutral que es va mantenir durant tota la Guerra Freda. Internament, el tractat era percebut com una mesura necessària per garantir la supervivència de la independència finesa, alhora que es buscava un equilibri prudent entre els dos blocs militars naixents: l'OTAN i el Pacte de Varsòvia.

Naturalesa de la neutralitat

La neutralitat finesa és en origen exògena i imposada per les circumstàncies geopolítiques externes expressades en l'apartat anterior. Tanmateix, obtingué el suport de la majoria dels ciutadans fins després del final de la Guerra Freda, i després d'aquesta el poble finès va optar majoritàriament per preservar la política de neutralitat. Un suport popular que es va mantenir fins que es va produir l'agressió russa a gran escala contra Ucraïna el febrer de l'any 2022.

Cooperació amb organitzacions internacionals en matèria de defensa

Durant la Guerra Freda, Finlàndia va mantenir una política d'equilibri entre el bloc soviètic i occident. El president Urho Kekkonen, que va governar des de 1956 fins a 1982, va ser clau en aquesta estratègia. Kekkonen va buscar estabilitzar les relacions amb Moscou, alhora que, de manera discreta, augmentava els vincles amb països occidentals en àrees com el comerç i la tecnologia, tot evitant aquells àmbits més sensibles que poguessin comportar una postura més agressiva de la Unió Soviètica. D'altra banda, Finlàndia es va integrar sense problemes en institucions internacionals com les Nacions Unides i, així mateix, va jugar un rol important com a pont en les relacions entre els dos principals blocs de la guerra freda a Europa amb l'organització de la Conferència Sobre Seguretat i Cooperació a

Europa (CSCE) el 1973 i l'impuls de l'Acta Final de Helsinki el 1975, que van assentar les bases per al posterior establiment de l'Organització per a la Seguretat i la Cooperació a Europa (OSCE) el 1990.

Amb la caiguda de la Unió Soviètica el 1991, Finlàndia va redefinir les seves prioritats estratègiques i diplomàtiques, essent que l'antiga necessitat de mantenir un equilibri amb Moscou va quedar substituïda per una integració més profunda amb les institucions occidentals. En aquest sentit, un primer factor d'erosió de la neutralitat finlandesa va ser l'ingrés del país a la Unió Europea el 1995, fet que va marcar un canvi fonamental en la seva política exterior. L'adhesió a la UE no només va implicar un fort vincle econòmic amb la Unió i els seus membres, sinó també un compromís creixent amb els seus mecanismes de defensa i seguretat. A aquest efecte, cal destacar que Finlàndia va jugar un paper actiu en la Política de Seguretat i Defensa Comuna (PSDC) de la UE des del moment de la seva entrada. Aquesta política permet als estats membres desenvolupar una defensa conjunta reconeguda a l'article 42.7 TUE –malgrat que, a la pràctica, no està operacionalitzada– i, sobretot, col·laborar en l'organització d'operacions de manteniment de la pau i gestió de crisis en països tercers. Tot i que no constitueix una aliança militar com l'OTAN, la PSDC va oferir a Finlàndia una plataforma per contribuir a la seguretat europea mentre mantenia, formalment, la seva neutralitat. De fet, Finlàndia ha estat activa en operacions en el marc de la PSDC a llocs com els Balcans Occidentals i l'Àfrica, on ha participat en missions de suport a la pau i l'estabilització.

Tot i que Finlàndia no es va unir a l'OTAN després de la Guerra Freda, el govern finlandès va començar a desenvolupar mecanismes de cooperació amb l'aliança poc després del final de l'ordre bipolar. El més important d'aquests va ser la seva incorporació al programa "Partnership for Peace" (PfP) el 1994. Aquest mecanisme va permetre a Finlàndia participar en exercicis militars conjuntament amb aliats de l'OTAN i millorar la seva interoperabilitat amb les forces de l'aliança transatlàntica, així com participar en certes operacions internacionals liderades per aquesta, com ara la Resolute Support Mission a l'Afganistan entre 2012 i 2021. La participació en el PfP va permetre a Finlàndia mantenir la seva neutralitat formal durant prop de tres dècades mentre que, alhora, es beneficiava dels avantatges de la cooperació militar i les garanties de seguretat informals que proporcionava l'aliança transatlàntica. Addicionalment, aquestes accions es van complementar amb un augment gradual del pressupost de defensa i la modernització de les forces armades finlandeses.

Tanmateix, les tensions creixents entre Rússia i Occident van conduir a una progressiva reconsideració de la neutralitat de Finlàndia. La invasió russa de Crimea el 2014 va generar una forta preocupació a Helsinki i va provocar que el suport a l'adhesió a l'OTAN guanyés força en el si de la societat i la política finlandeses. Tot i això, no va ser fins a la invasió russa d'Ucraïna el 2022 que Finlàndia va fer el pas definitiu cap a la plena integració dins l'aliança transatlàntica, ja que l'agressió russa va ser percebuda com una amenaça directa a la seguretat de Finlàndia i altres països de la regió bàltica. Com a resposta, el govern finlandès va abandonar la política de neutralitat i va presentar formalment la seva sol·licitud d'adhesió a l'OTAN el maig de 2022. Aquest pas fou recolzat per una majoria aclaparadora de la població, amb més del 85% dels finlandesos favorables a l'adhesió l'octubre de 2022, mentre que fins pocs mesos abans de l'agressió russa aquest era de només el 24%.⁴⁹

Finalment, l'ingrés a l'OTAN es va materialitzar l'any 2023, trencant així definitivament amb dècades de neutralitat oficial i marcant un canvi geoestratègic fonamental per a Finlàndia, que ara està sota el paraigua de l'article 5 del Tractat de l'Atlàntic Nord, el qual estableix la defensa col·lectiva en cas d'atac contra un membre de l'aliança.

Conseqüències de la política de neutralitat

Una de les principals conseqüències polítiques i militars de la neutralitat de Finlàndia va ser la necessitat de mantenir un exèrcit de milícia fort i ben preparat per poder defensar-se en cas de conflicte. El record de la Guerra d'Hivern contra la Unió Soviètica era, i és, ben present en la consciència col·lectiva del país, fet que va motivar l'establiment d'un exèrcit de milícia robust i eficaç. Aquesta política de defensa es va traduir en un servei militar obligatori per a tots els homes d'una durada considerablement llarga en comparació amb altres països europeus. El model de milícia, basat en la conscripció general i un alt nivell de preparació civil per a la defensa, va ser un factor essencial per a la preservació de neutralitat de Finlàndia. I és que neutralitat no significa en cap cas feblesa militar. Ben al contrari, la neutralitat finlandesa requeria el desenvolupament d'una capacitat de dissuasió envers l'URSS, i posteriorment Rússia, que evités qualsevol temptació d'envair el país, tot mostrant que, tal com ja havia passat a la Guerra d'Hivern de 1939-1940, Finlàndia era capaç de defensar-se i imposar costos molt elevats a qualsevol estat que intentés envair-la.

⁴⁹ [How War in Ukraine Pushed Finland and Sweden Toward NATO](#), Statista, March 31 2023

Aquesta política de seguretat i defensa va reforçar la cohesió nacional i la percepció de la defensa com un deure cívic fonamental, tenint aquest element conseqüències socials remarcables. La constitució de les forces armades de Finlàndia com un exèrcit de milícia, i el corresponent servei militar obligatori que aquest fet comporta, fa que les forces armades siguin una institució que travessa tota la societat. L'experiència de servir a les forces armades no només proveeix els ciutadans dels coneixements militars necessaris per poder respondre davant d'una invasió del país, sinó que també atorga als finlandesos d'una identitat col·lectiva basada en un esperit de defensa de la sobirania nacional davant de qualsevol pressió externa, especialment de Rússia. Aquest factor es va poder comprovar en els moments immediatament posteriors a la invasió russa d'Ucraïna, quan desenes de milers de ciutadans es van inscriure voluntàriament als cursos d'entrenament de les forces armades per a reservistes.

La neutralitat de Finlàndia també va tenir repercussions importants en l'esfera econòmica. Mentre molts països europeus van optar per alinear-se clarament amb els Estats Units o la Unió Soviètica durant la Guerra Freda, Finlàndia es veia forçada a mantenir una política d'obertura econòmica que li permetia comerciar amb ambdós blocs. Aquest fet va tenir alguns elements positius per al desenvolupament industrial i tecnològic del país. Durant les dècades de neutralitat, Finlàndia va establir acords comercials fructífers tant amb la URSS com amb els països occidentals, fet que li va proporcionar una sòlida base econòmica. El comerç amb la Unió Soviètica, que es va dur a terme a través d'acords bilaterals, va proporcionar a Finlàndia accés a recursos energètics i mercats per als seus productes industrials, especialment els del sector de la fusta i el metall. Alhora, la seva economia va mantenir forts vincles amb Europa Occidental, la qual cosa va facilitar la modernització i el creixement econòmic del país. A més, la política de neutralitat va permetre a Finlàndia mantenir una societat relativament pacífica i estable durant els anys més durs de la Guerra Freda. L'absència de conflictes militars directes va contribuir a un ambient de seguretat interna, que es va traduir en una alta qualitat de vida i en una forta confiança en les institucions públiques.

SUÈCIA

Orígens de la neutralitat

Fa més de dos segles que Suècia gaudeix d'una pau iniciada amb la fi de les Guerres Napoleòniques, de les quals en sorgí com un dels estats vencedors. Així fou com va prendre el control de Noruega, cedida per una Dinamarca alineada amb el bàndol perdedor.⁵⁰ Situada a la península escandinava, Suècia només tenia una frontera terrestre al nord-est, la qual era fàcil de defensar. Els seus principals problemes de seguretat podien provenir tant de Dinamarca com de Rússia. La pèrdua de Finlàndia enfront de Rússia (1808-1809) va ser determinant per configurar una política exterior basada a evitar conflictes i garantir l'estabilitat interna. Aquesta experiència va reforçar la prioritat de mantenir la pau amb l'Imperi rus i consolidar una postura d'autonomia.

A partir del 1812, Suècia va començar a establir les bases de la seva política de no-intervenció en els afers europeus, que es convertiria en una estratègia fonamental per preservar la sobirania en un continent sovint dividit per guerres. Aquesta política li permetia mantenir la seva independència, alhora que evitava alineacions que poguessin comprometre-la. Tot i això, aquesta política no es va aplicar completament fins després del 1815, ja que Suècia va continuar participant activament en les Guerres Napoleòniques al costat del bàndol aliat i en va sortir com una de les potències vencedores. Aquest context explica com Suècia va poder consolidar una neutralitat pragmàtica i efectiva un cop acabat el conflicte, establint les bases d'una política que marcaria la seva història contemporània.

Durant el segle XX, Suècia es va mantenir al marge dels grans conflictes internacionals, preservant la seva neutralitat tant en la Primera com en la Segona Guerra Mundial. Això li va permetre reforçar la seva reputació com a país neutral, centrant-se en esforços humanitaris i evitant implicar-se militarment. En plena Guerra Freda, Suècia va continuar amb la seva política de no alineament, procurant no adherir-se a cap dels dos blocs enfrontats, mentre enfortia les seves defenses per garantir la seva independència. Aquesta postura, no només la va dotar d'estabilitat interna,

⁵⁰ Chapter 4, *Peterson*, In *Palgrave Macmillan UK eBooks*, 129–49, 2017, 73.

sinó que també li va permetre assumir un paper actiu com a mediador en disputes internacionals, consolidant el seu compromís amb la pau i la neutralitat.

Naturalesa de la neutralitat

Els canvis que es produïren al continent europeu després de la Guerra Freda afectaren la posició sueca, generant incentius de naturalesa exògena que motivaren el manteniment de la seva posició de neutralitat. No obstant això, fins a aquell moment, la política de neutralitat de Suècia havia estat definida per un compromís ferm amb la seva independència i el rebuig a la implicació en aliances militars. Aquesta postura va ser clau per establir una identitat nacional centrada en la pau i la cooperació internacional.

Després de la Guerra Freda, Suècia es convertiria en un dels col·laboradors més propers de l'OTAN, participant en missions a Bòsnia i Hercegovina, Kosovo, Afganistan i Líbia. Aquesta política ha estat controvertida, ja que alguns la veien com una contradicció amb la neutralitat tradicional de Suècia. No obstant, la neutralitat no va ser mai passivitat completa, sinó una estratègia pragmàtica que Suècia va adaptar a les circumstàncies canviants. Oficialment, des de 1992, la seva política va ser de "military non-alignment" ("no alineament militar").⁵¹ Després del col·lapse de l'URSS, la doctrina rectora de la política exterior de Suècia, passà de "neutral" a enunciar-se com a "política de solidaritat". Això implicava que Suècia estava disposada a defensar els membres de la Unió Europea, malgrat que aquests no li oferissin garanties recíproques, ja que llavors no formava part de l'OTAN.

Cooperació amb organitzacions internacionals en matèria de defensa

Tot i el compromís amb la neutralitat, durant les darreres dècades Suècia ha desenvolupat mecanismes de cooperació militar que no comprometien la seva política tradicional. Suècia va ser membre de la Partnership for Peace (PfP) de l'OTAN des de 1994 fins al 2022. A través de la PfP, Suècia va participar en diversos exercicis militars amb països de l'OTAN i va contribuir

⁵¹ Chapter 4, Peterson, *In Palgrave Macmillan UK eBooks*, 129–49, 2017, 81.

a missions de manteniment de la pau, fet que li va permetre desenvolupar les seves capacitats militars i aprofundir en la seva cooperació amb l'OTAN.

El gran canvi, però, es va produir el 7 de març de 2024, quan Suècia va esdevenir membre de l'OTAN, després d'haver-ne sol·licitat l'adhesió el maig de 2022. Aquesta decisió va ser impulsada principalment com a resposta davant l'agressió a gran escala contra Ucraïna per part de Rússia, iniciada el febrer de 2022. Suècia va percebre aquesta acció com una amenaça directa a la seva seguretat, especialment pel fet de compartir frontera marítima amb Rússia. La invasió d'Ucraïna també va posar de manifest la vulnerabilitat de Suècia com a país no membre de l'OTAN: sense formar part de l'aliança, no podia comptar amb la garantia de defensa col·lectiva que aquesta proporciona.

El debat sobre la incorporació de Suècia a l'OTAN es va basar en arguments tant a favor com en contra. Entre els avantatges de l'adhesió es destaca l'augment de la seguretat nacional, ja que Suècia passà a tenir accés a la defensa col·lectiva en cas d'un atac, alhora que esdevé un factor de dissuasió davant de Rússia. A més, l'adhesió permet enfortir l'OTAN gràcies a les valuoses capacitats militars de Suècia i contribueix a l'estabilitat regional al Mar Bàltic.

D'altra banda, els arguments en contra de l'adhesió inclouen el risc de provocar tensions amb Rússia, que podria percebre aquesta decisió com una amenaça i respondre amb represàlies. També s'assenyala la possibilitat que Suècia quedi atrapada en conflictes internacionals on no tingui un interès directe. Un altre punt controvertit és l'abandonament de la seva neutralitat històrica, una política que havia donat bons resultats al país durant més de dos segles. Finalment, l'adhesió comporta un augment significatiu de les despeses de defensa per complir amb els compromisos de l'OTAN, fet que podria perjudicar altres prioritats nacionals.

Conseqüències de la política de neutralitat

L'adhesió de Suècia a l'OTAN suposa un trencament amb la seva tradició de neutralitat, que durant més de dos segles havia estat una pedra angular de la seva política exterior. Aquesta neutralitat havia permès a Suècia mantenir una posició estratègica de pau i estabilitat, especialment durant la Guerra Freda, quan va evitar alinear-se amb cap dels blocs. Durant aquest període, Suècia va reforçar les seves defenses nacionals, es va

concentrar en esforços diplomàtics i humanitaris i es va projectar com a mediador internacional en diverses disputes.

Amb la invasió russa d'Ucraïna el 2022, la percepció de seguretat de Suècia es va veure amenaçada, la qual cosa va accelerar el debat sobre la seva neutralitat. La decisió de posar fi a aquesta política i unir-se a l'OTAN ha tingut implicacions profundes. D'una banda, ha proporcionat a Suècia una garantia de defensa col·lectiva que dissuadeix possibles agressions, especialment per part de Rússia, alhora que reforça la seva seguretat nacional. D'altra banda, la fi de la seva neutralitat obre nous interrogants sobre com gestionarà les seves obligacions internacionals com a membre d'una aliança militar i com equilibrarà aquesta nova postura amb el seu paper històric de promotor de la pau.

A més, l'adhesió de Suècia a l'OTAN també ha alterat l'equilibri de poder a la regió del Mar Bàltic. Suècia aporta a l'aliança una força militar ben entrenada i una indústria de defensa avançada, cosa que enforteix l'OTAN. Tanmateix, aquest moviment també podria incrementar les tensions amb Rússia, ja que Moscou percep l'expansió de l'OTAN com una amenaça directa. Així, mentre que aquesta decisió pot contribuir a reforçar la cooperació entre Suècia i els seus veïns de l'OTAN, també pot generar incerteses i desafiaments per a la seguretat regional.

En conclusió, la transició de Suècia de la neutralitat a la membresia de l'OTAN representa un punt d'inflexió que redefineix el seu paper internacional. Les conseqüències d'aquesta decisió continuaran desenvolupant-se en els pròxims anys, i serà fonamental observar com Suècia equilibra les seves noves obligacions amb la seva seguretat nacional i com reaccionen altres actors, especialment Rússia, a aquest canvi.

SÈRBIA

Orígens de la neutralitat

El final del segle XX va ser testimoni de la implosió i la desintegració de Iugoslàvia. Aquests esdeveniments van ser traumàtics per a Sèrbia, que va tenir un paper protagonista en els conflictes polítics, socials i militars que van marcar la ruptura de la República Federal Socialista de Iugoslàvia. Després d'una dècada de conflicte i aïllament, que va culminar amb el bombardeig de l'OTAN durant la guerra de Kosovo l'any 1999, l'any 2000 es va produir un canvi democràtic al país quan Slobodan Milosevic va perdre

les eleccions presidencials, i va dimitir arran de manifestacions massives que es produïren el 5 d'octubre d'aquell any després que aquest es negués a reconèixer la derrota electoral.

Tots els països que van sorgir de la dissolució de Iugoslàvia van fer de l'adhesió de la UE i l'OTAN un element central de la seva política exterior, a excepció de Sèrbia. A partir de 2001, l'orientació europea es va convertir en un objectiu central de l'acció diplomàtica de Belgrad, inclosa l'adhesió a la UE, excloent però l'OTAN. Aquesta postura era una forma de reacció per la intervenció aèria de l'Aliança Atlàntica contra la República Federal de Iugoslàvia portada a terme durant la primera meitat de 1999, i per les negociacions fallides subsequents sobre l'estatus de Kosovo.

El desembre de 2007 es va votar una resolució parlamentària a l'Assemblea Nacional de Sèrbia, anomenada *Sobre la Protecció de la Sobirania, la Integritat Territorial i l'Ordre Constitucional de la República de Sèrbia*, que proclamava la "neutralitat militar de Sèrbia en relació amb les aliances militars existents fins que es convoqués un possible referèndum per arribar a una decisió final sobre aquesta qüestió." Es va aprovar per una àmplia majoria de 220 vots, d'un total de 250. Internacionalment, la neutralitat no ha estat reconeguda formalment per cap estat ni organització internacional, fonamentalment perquè les autoritats sèrbies no van fer cap esforç per aconseguir aquest objectiu.⁵²

Naturalesa de la neutralitat

Els motius de Sèrbia per a la neutralitat són principalment exògens, impulsats pel trauma col·lectiu i el consens anti-OTAN que va provocar entre la classe política i la societat sèrbia la intervenció militar i els bombardejos de l'Aliança Atlàntica sobre el país l'any 1999, sense autorització del Consell de Seguretat de l'ONU.⁵³ La intervenció es va produir en el context del conflicte etnoterritorial entre les forces de defensa sèrbies i montenegrines, i la guerrilla separatista albanesa de Kosovo. Com a resultat de la intervenció de l'OTAN, Sèrbia es va retirar de Kosovo, i la seva administració va ser assumida per l'OTAN i l'ONU. L'Aliança Atlàntica es va convertir en "l'autoritat suprema a la Kosovo independent",⁵⁴ la qual cosa finalment va facilitar la independència de Kosovo a principis de 2008.

⁵² Filip Edjus, "[Serbia's Military Neutrality: Origins, effects and challenges](#)," CIRR, 2014

⁵³ Ibid

⁵⁴ Ibid

La neutralitat militar es va legitimar com una resposta a les accions de l'OTAN, fonamentada en el greuge que havia suposat la seva intervenció de 1999, així com el seu paper des de llavors en la prevenció del retorn de Kosovo sota administració sèrbia. Aquesta posició també es va concebre com un missatge d'amistat envers Rússia, amb l'objectiu d'obtenir el seu suport en relació amb el conflicte de Kosovo, tenint en compte també la seva condició de membre permanent del Consell de Seguretat de l'ONU. En aquest sentit, el concepte de neutralitat va ser més una declaració política que no pas una decisió estratègica orientada a tenir implicacions a llarg termini, i com a tal, no ha estat desenvolupada ni destacada en les estratègies de Seguretat Nacional o Defensa, ni en els Conceptes de Política Exterior. Tot i això, s'ha convertit en un element central de la identitat geopolítica de Sèrbia, i els seus efectes temporals s'han mantingut. Sèrbia no pretén obtenir la pertinença de l'OTAN i no s'espera que ho faci. Aquesta política també ha influït en les relacions externes de seguretat i defensa de Sèrbia, especialment en el context d'una Europa cada cop més dividida.

La persistència d'aquesta posició també té un caràcter endogen, ja que vint-i-cinc anys després de la intervenció militar i els bombardejos de l'OTAN sobre Sèrbia, una àmplia majoria de la seva població manté sentiments anti-OTAN. Segons els resultats d'una de les darreres enquestes d'opinió pública sobre aquesta qüestió, duta a terme el setembre de 2023, el 84,2% dels residents del país es mostren contraris a l'adhesió a l'aliança.⁵⁵ Per tant, la neutralitat sèrbia és en gran mesura una expressió d'un sentiment anti-OTAN. Més que del desig general de no formar part de cap aliança, es tracta de l'oposició a una en particular.

Cooperació amb organitzacions internacionals en matèria de defensa

El rebuig a la integració a l'OTAN com a principal motivació per a la neutralitat no ha impedit que les autoritats sèrbies cooperin amb aquesta organització. Actuant des d'una perspectiva realista, durant dues dècades Belgrad ha utilitzat la cooperació amb l'aliança per ajudar a desenvolupar i modernitzar les seves forces de defensa d'acord amb els estàndards de l'OTAN, fent-les capaces de participar en operacions multinacionals sota mandat de l'ONU, així com en operacions de gestió de crisis liderades per la UE.⁵⁶

⁵⁵ Makarov, Alexey. "[Memory vs. Oblivion: On the 25th Anniversary](#)." *Valdai Discussion Club*, December 12, 2023.

⁵⁶ Ibid

Sèrbia es va convertir en membre del “Partnership for Peace” (PfP) de l'OTAN el desembre de 2006 i entre 2009 i 2012 Sèrbia va adoptar tres programes de col.laboració individual. El gener de 2015 Sèrbia va signar un Pla d'Acció de Partenariat Individual, reforçant encara més la cooperació. Una publicació del Centre de Política de Seguretat de Belgrad de 2018 va assenyalar que, des de 2006 fins a l'octubre de 2017, Sèrbia va participar en unes 150 maniobres militars bilaterals i multinacionals amb membres de l'OTAN i del PfP.⁵⁷

De manera similar, com a part de les negociacions d'adhesió a la UE, Sèrbia s'ha implicat en la Política Comuna de Seguretat i Defensa, concloent dos acords, el 2011, sobre l'intercanvi i protecció d'informació classificada, i sobre la participació en operacions de gestió de crisis de la UE, participant en diverses missions de la UE, com l'operació EU NAVFOR-Atalanta, la missió EUTM Somàlia, la missió EUTM Mali i la missió EUTM RCA.⁵⁸

Aquest alineament prooccidental parcial no ha impedit que Belgrad prengui mesures per aprofundir en la seva associació estratègica amb Moscou, motivada per la simpatia històrica, els vincles religiosos ortodoxos i paneslaus, la política de no reconeixement de Kosovo per part de Rússia, així com per la necessitat de Belgrad d'equilibrar en part el seu acostament a la UE i, fins a cert punt, a l'OTAN. En aquest sentit, el 2011 Moscou i Belgrad van signar un acord per al desenvolupament conjunt de sistemes de combat complexos⁵⁹, i el maig de 2013 van signar una Declaració de Partenariat Estratègic, enfortint la cooperació en afers interns, defensa i política exterior. A l'abril de 2013, Sèrbia es va unir a l'Assemblea Parlamentària de l'Organització del Tractat de Seguretat Col·lectiva (OTSC), liderada per Rússia, com a observador.

Durant les últimes dues dècades, Sèrbia i Rússia també han dut a terme un nombre significatiu d'exercicis i maniobres militars conjunts, incloent diverses edicions dels exercicis conjunts de defensa aèria "Escut Eslau",⁶⁰ l'exercici tàctic de vol BARS,⁶² i la "Resposta Conjunta",⁶³ per a entrenar

⁵⁷ ["Serbia to Host Western Platinum Wolf Military Exercise Again,"](#) *Balkan Insight*, March 31, 2023.

⁵⁸ Stojković, Dejan, and Miroslav Glišić. ["Serbia's Military Neutrality: Is It Economically Beneficial?,"](#) *Defence and Peace Economics* 31, no. 5 (2018): 583–99.

⁵⁹ Savkovic 2012

⁶⁰ ["Završena Združena Taktička Vežba Slovenski Štit 2019,"](#) *Ministry of Defence of the Republic of Serbia*, 2019.

⁶¹ ["Russia and Serbia Conclude 'Slavic Shield' Exercise,"](#) *Airforce Technology*, 2021.

⁶² ["Serbia and Russia Hold Joint Military Exercises,"](#) *Russian Ministry of Defence*, 2021.

⁶³ Ibid

⁶⁴ ["Serbian and Russian Special Forces in Joint Training,"](#) *Ministry of Defence of the Republic of Serbia*, 2021.

comandaments i unitats, intercanviar coneixements i habilitats en la lluita contra el terrorisme.

Des de 2015, les maniobres militars conjuntes "Germandat Eslava", en les quals participen forces russes, bielorusses i sèrbies, s'han dut a terme gairebé anualment.⁶⁵ El setembre de 2020, Belgrad va decidir suspendre la seva participació en l'exercici Germandat Eslava 2020, que havia de tenir lloc a Bielorússia. El Ministre de Defensa serbi, Aleksandar Vulin, va declarar que la decisió es va prendre sota una forta pressió de la UE per no enviar forces a Bielorússia, "o arriscar-nos a perdre el nostre futur europeu."⁶⁶ També va suspendre tots els exercicis militars amb socis estrangers durant sis mesos, citant una "immensa" pressió per part de la UE.⁶⁷

A causa de l'agressió a gran escala de Rússia contra Ucraïna de 2022, i l'increment de les hostilitats entre els països occidentals i Moscou, Sèrbia va decidir, d'acord amb el principi proclamat de neutralitat militar de l'estat, suspendre tots els exercicis militars amb socis estrangers.⁶⁸ Aquesta moratòria es va acabar un any més tard, ja que al juny de 2023 l'exèrcit serbi va acollir i va participar en l'exercici militar "Platinum Wolf" 2023 de l'OTAN,⁶⁹ que Rússia va anunciar que "supervisaria de prop".⁷⁰

Conseqüències de la política de neutralitat

A nivell pràctic, el concepte de neutralitat ha implicat que, sense excloure una estreta cooperació amb altres estats i organitzacions internacionals, com l'OTAN, l'OTSC i la UE,⁷¹ Sèrbia confia principalment en les seves pròpies capacitats per protegir la seva sobirania i integritat territorial. En aquest sentit, des de 2007, la despesa militar mitjana de Sèrbia s'ha situat per sobre del 2,14% del PIB, segons el SIPRI,⁷² sent el país líder als Balcans i per sobre de la mitjana dels membres de l'OTAN. El 2023, aquesta xifra va augmentar fins al 2,9% del PIB, motivada també per l'escalada de tensions amb Kosovo.⁷³

⁶⁵ "Serbia Hosts Two Joint Military Exercises with Russia," *Balkan Insight*, August 17, 2016.

⁶⁶ "Serbia Withdraws from Belarus Military Exercise Citing EU Pressure," *Radio Free Europe/Radio Liberty*, June 19, 2020.

⁶⁷ "Serbia Suspends Military Exercises," *Army Technology*, July 16, 2021.

⁶⁸ "Serbia to Host Western Platinum Wolf Military Exercise Again," *Balkan Insight*, March 31, 2023.

⁶⁹ "U.S. Embassy: Serbia Chose the West by Participating in Military Exercise with NATO Members," *Kosovo Online*, December 6, 2023.

⁷⁰ "Serbia to Spend More on Defense Amid Kosovo Standoff," *TASS*, March 28, 2023.

⁷¹ Greminger, Thomas, and Miroslav Glišić. "Serbia's Military Neutrality: Is It Economically Beneficial?," *Defence and Peace Economics*, 31 (5): 583–599. <https://doi.org/10.1080/10242694.2018.1547952>.

⁷² "Military Expenditure (% of GDP) in Serbia," *World Bank*.

⁷³ "Serbia to Ramp Up Military Spending Amid Kosovo Tensions," *Defence Leaders*, January 15, 2024.

Pel que fa a la neutralitat de Sèrbia en relació amb les seves aspiracions d'adhesió a la UE, el Consell Europeu ha subratllat en diverses ocasions que renunciar-hi no seria una condició, sobretot perquè hi ha quatre estats membres de la UE que no formen part de l'OTAN (Àustria, Irlanda, Malta i Xipre), i fins fa poc, també Finlàndia i Suècia.

La posició de neutralitat del país s'ha consolidat des de 2014, després de l'annexió de Crimea i l'esclat de la guerra al Donbass, i encara més des de l'inici de la invasió a gran escala d'Ucraïna per part de Rússia, ja que Belgrad ha adoptat una neutralitat política i militar en un context de creixent confrontació i hostilitat entre Moscou i els països occidentals. Sèrbia dona suport a l'argument d'Ucraïna sobre la seva integritat territorial, i com a país candidat a accedir a la UE s'esperava que participés en les sancions contra Rússia liderades per la Unió, fet que no ha succeït.

La posició de neutralitat està alineada amb la creixent política exterior i enfocament geopolític multivectorial de Belgrad. Pel que fa a la compra d'armes, combina adquisicions d'armament i municions de membres de l'OTAN, com els Estats Units, Espanya, Alemanya o França, amb compres de països rivals dels Estats Units, amb els quals Belgrad manté una associació estratègica, com Rússia o la Xina. Actua amb més flexibilitat que els estats membres de l'OTAN que opten per un enfocament multivectorial similar, com Hongria, ja que a diferència d'aquest no ha de complir amb les obligacions derivades de la seva membresia a l'OTAN.

MOLDÀVIA

Orígens de la neutralitat

La República de Moldàvia va obtenir la plena sobirania després de la desaparició de la Unió Soviètica a finals de desembre de 1991, havent declarat la independència el 27 d'agost de 1991. Es va unir a les Nacions Unides el 2 de març de 1992. La Constitució adoptada el juliol de 1994, en el seu article 11 proclamava la neutralitat permanent del país, i la no admissió del desplegament de tropes militars d'altres estats al seu territori.⁷⁴ Com a

⁷⁴ "[Constitution of the Republic of Moldova \(2016\)](#)," *Constitute Project*, 2016.

principi constitucional fonamental, segons l'article 142, les disposicions sobre la neutralitat permanent de l'estat només es poden revisar després de la seva aprovació mitjançant un referèndum que impliqui la majoria dels ciutadans.⁷⁵

La neutralitat de la República de Moldàvia exclou la participació en conflictes armats, a qualsevol aliança política o econòmica amb finalitats de començar guerres, així com l'estacionament de tropes estrangeres al seu territori. Diversos documents estratègics legals, com la Doctrina Militar de la República de Moldàvia de 1995, o la Llei de 2008 sobre la Concepció de Seguretat Nacional, reafirmaren el principi constitucional de neutralitat permanent com a pedra angular de la seguretat del país. En una línia similar, el Concepte de Política Exterior de Moldàvia de 1995 establia que "la República de Moldàvia promourà una política de neutralitat permanent, comprometent-se a no involucrar-se en conflictes militars, a no participar en aliances polítiques, militars o econòmiques amb l'objectiu de preparar la guerra, i a no permetre l'ús del seu territori per a l'establiment de bases militars estrangeres."⁷⁶

L'adopció de la Concepció de Neutralitat Permanent el 1997, que pretenia obtenir el consentiment d'altres estats per convertir-se en garants i reconèixer la neutralitat de la República de Moldàvia en l'àmbit de les principals organitzacions internacionals, no va aconseguir els seus objectius. A diferència de casos com el del Turkmenistan,⁷⁷ Moldàvia no ha obtingut el reconeixement oficial de la seva neutralitat permanent per part de les Nacions Unides ni de tercers estats.

Naturalesa de la neutralitat

La neutralitat permanent declarada de Moldàvia és un producte de l'ordre a l'Europa de l'Est sorgit després de la Guerra Freda. Les principals raons explicatives són exògenes, però estan interrelacionades amb un factor intern o endogen: el conflicte separatista de Transnístria de 1990-1992, que va esclatar fins i tot abans que la República de Moldàvia aconseguís la plena independència a finals de 1991. Després de la seva derrota a mans de la 14a exèrcit rus estacionat a la regió, que va donar suport obertament als paramilitars transnistrians, el juliol de 1992, la República de Moldàvia va

⁷⁵ Ibid

⁷⁶ Grozdanov, V. "[Moldova: The Politics of Neutrality](#)." *Southeastern Europe* 24, no. 2 (2000): 149–162.

⁷⁷ United Nations, "[Secretary-General's Remarks at a Press Conference on the Situation in Moldova](#)," *UN Press*, January 15, 2020.

perdre definitivament el control sobre el 12% del seu territori, en la qual les autoritats de l'autoproclamada República Moldava de Pridnestrovia han governat des de llavors com a entitat no reconeguda internacionalment, i alineada geopolíticament amb Moscou.

Des de llavors, Rússia s'ha proclamat com un "garant de l'estabilitat a la regió", amb una força d'interposició d'uns 800 efectius russos estacionats a Transnístria com a part de l'acord d'alto el foc de 1992, i un "Grup Operatiu de Forces Russes" (OGRF) d'aproximadament 1.500 soldats, que també custodien el gran dipòsit d'armes i municions de l'època soviètica en desús a Cobasna.

En el marc d'aquest statu quo, la inclusió de la disposició de neutralitat permanent a la Constitució de 1994 va estar influïda per diversos factors. En primer lloc, les autoritats moldaves pretenien intercanviar la neutralitat a canvi de la retirada de les tropes russes i la reunificació amb la Transnístria, en una mena de solució de caire federal. Aquest escenari finalment no va produir-se, perdent així un potencial element de negociació amb Rússia en fer aquest canvi, ja que el conflicte continua sense resoldre's i Moscou manté l'interès en què resti irresolt.⁷⁸

En segon lloc, la preocupació manifestada per Rússia sobre una possible reunificació de Moldàvia amb Romania va tenir el seu pes, i Chișinău va optar per la neutralitat per no perjudicar la relació preferencial que Moldàvia mantenia aleshores amb Moscou i amb les estructures multilaterals post-soviètiques en el marc de la Comunitat d'Estats Independents (CEI), en contrast amb Romania, que des de principis dels anys 90 aspirà a integrar-se a l'OTAN.

A més, la diversitat etno-nacional de Moldàvia, especialment pel que fa a Transnístria, però també a la regió de Gagaúsia (on es produí un conflicte no armat entre 1989 i 1995), va generar temors a que un canvi sobtat de la seva política exterior vers una direcció pro-occidental pogués posar en risc la integritat territorial del país. Aquesta possibilitat era especialment rellevant tenint en compte la debilitat econòmica, política i militar de Moldàvia en relació amb els seus veïns, i per això la neutralitat permanent es va percebre aleshores com l'opció més racional.

⁷⁸ "[Moldova's Bizarre Neutrality: No Impediment to Western Security Assistance \(Part Two\)](#)," *Jamestown Foundation*, September 9, 2023.

Des dels anys 90, la diplomàcia moldava i el seu compromís amb estructures externes de defensa i seguretat s'ha caracteritzat per un cert enfocament multivectorial, amb orientacions contradictòries i sovint mútuament excloents. D'una banda, la integració gradual a la Unió Europea i la col·laboració amb l'OTAN, "des del punt de vista de l'enfortiment de la seguretat nacional",⁷⁹ es van establir com a objectiu de política exterior des de mitjans dels anys 90. En aquest sentit, el 2006 Moldàvia va signar el Pla d'Acció Individual en el marc del programa de l'OTAN Partnership for Peace (PfP), amb l'objectiu d'augmentar la interoperabilitat i introduir diversos mecanismes de cooperació entre els estats socis i l'Aliança. Des de llavors, el personal militar moldau ha participat en desenes d'exercicis de l'OTAN. De manera similar, el 2015 Moldàvia va començar a rebre equips no letals com a part de la implementació del programa Defense Capacity Building Initiative (DCBI) de l'OTAN.⁸⁰

Aquest grau moderat de cooperació amb l'OTAN no va eclipsar totalment la política d'un cert alineament amb Rússia, motivada en gran mesura pel temor a antagonitzar-hi. En aquest sentit, promoure una política de col·laboració activa dins del marc de la Comunitat d'Estats Independents (CEI) per mantenir la pau i la seguretat en el territori dels estats membres⁸¹ també es va establir com una prioritat de política exterior. A més, l'article 3 de 1995 del protocol addicional del Tractat d'Amistat i Cooperació moldau-rus incloïa disposicions sobre "ajuda mútua per repel·lir una agressió contra una o ambdues parts".⁸² Moldàvia ha signat i és part de múltiples acords en l'àmbit de la seguretat i la defensa en el marc de la CEI, malgrat que molts d'aquests mai no es van implementar.

Un tercer element va ser l'alineació amb el bloc format per diversos estats de les antigues repúbliques soviètiques que no formaven part de l'Organització del Tractat de Seguretat Col·lectiva (OTSC) liderada per Moscou, conegut com a GUAM (Organització per a la Democràcia i el Desenvolupament Econòmic), que també incloïa Geòrgia, Ucraïna i l'Azerbaidjan.⁸³ El GUAM va oferir una plataforma flexible de cooperació en matèria de seguretat i defensa, i el 2007 va establir temporalment una

⁷⁹ Druta, Dan. "[The Role of NATO in Strengthening Moldova's Security](#)." *NATO Defense College*, 1999.

⁸⁰ "[NATO Endorses Defense Capacity Building Package for Moldova](#)," *UNIAN*, March 7, 2024.

⁸¹ *Ibid*

⁸² *Ibid*

⁸³ "[NATO Endorses Defense Capacity Building Package for Moldova](#)," *UNIAN*, March 7, 2024.

força militar de manteniment de la pau, i va organitzar exercicis militars conjunts.

L'augment de l'agressivitat de Rússia des de 2014, i especialment arran de l'inici de l'agressió a gran escala contra Ucraïna el 2022, la seva derrota militar en els plans inicials d'invasió total, juntament amb l'escalfament de la situació a Transnístria i l'increment de les hostilitats entre Rússia, occident i la mateixa Moldàvia, són factors que estan motivant un canvi ràpid en aquest paradigma. Chișinău està passant d'un cert grau d'alineament amb Rússia a un equilibri gradual cap a occident, amb un compromís més gran de la UE en la seguretat de Moldàvia.

Els passos més rellevants en aquesta direcció inclouen la signatura el març de 2024 d'un pacte de defensa amb França, que estableix el marc legal per a futurs entrenaments, diàlegs regulars i intercanvi d'intel·ligència.⁸⁴ París també ha proporcionat a Chișinău un sistema de radar de defensa aèria Ground Master 200 (GM 200) davant l'augment de les amenaces per a l'espai aeri de Moldàvia. El Consell Europeu ha adoptat mesures d'assistència en el marc de la European Peace Facility (EPF), que representen 41 milions d'euros durant un període de 40 mesos, per donar suport a les Forces Armades de la República de Moldàvia, amb la finalitat de finançar la provisió d'equipament no letal en àrees com la mobilitat, la vigilància aèria, la guerra electrònica i la logística. També té com a objectiu enfortir les capacitats de la República de Moldàvia pel que fa a la seva participació en missions i operacions de la Política Comuna de Seguretat i Defensa (CSDP) de la UE.⁸⁵ A més, a principis de 2024 l'OTAN va identificar tot hipotètic atac dirigit per part de Rússia contra Moldàvia com una de les "línies vermelles" per intervenir directament a la guerra a Ucraïna.⁸⁶ Paral·lelament, a principis de 2024, el govern moldau va anunciar la seva retirada de tres acords de defensa i seguretat de la CEI, i està preparant-se per trencar-ne uns altres 79. A finals de 2023, el Ministeri de Finances havia anunciat que Moldàvia deixaria de pagar les quotes d'adhesió a la CEI i a altres organitzacions de la seva plataforma a partir de 2024.⁸⁷

Conseqüències de la política de neutralitat

⁸⁴ ["Moldova Signs Defence Pact with France Amid Russia Fears," Reuters](#), March 7, 2024.

⁸⁵ ["La Repubblica: NATO Has Identified Two Red Lines for Intervention in the War in Ukraine," Babel](#), March 2024.

⁸⁶ Ibid

⁸⁷ ["Newsroom Top Stories," Interfax](#), March 2024

Les condicions bàsiques de la neutralitat d'un país impliquen l'absència de tropes estrangeres al seu territori i la garantia de la inviolabilitat territorial de l'estat. En el cas de Moldàvia, aquestes no s'han implementat mai, a causa de la manca de potencial econòmic, polític i militar fort, i l'absència d'estats garants internacionals.

Malgrat la neutralitat formal de Moldàvia, fins ara la Federació Russa no ha complert els compromisos de retirada de tropes assumits a la cimera d'Istanbul de 1999.⁸⁸ Des de 2022 Moscou ha buscat desestabilitzar Moldàvia mitjançant el xantatge energètic, ha patrocinant protestes de l'oposició pro-russa, ha interferit en els processos electorals interns, realitzant campanyes de desinformació i llançant ciberatacs. A mesura que Moldàvia accelera el seu camí cap a la integració a la UE, existeix el risc d'una escalada creixent per part de Rússia, incloent-hi possibles actes de sabotatge contra infraestructures públiques crítiques o unitats del Ministeri de Defensa i del Ministeri de l'Interior moldaus.

La dimensió externa del fracàs de la neutralitat moldava està sent abordada (vegeu la secció anterior). L'aspecte intern, que significa la feblesa en capacitats defensives, té arrels més profundes. La responsabilitat dels estats neutrals de mantenir la seva pròpia capacitat militar és encara més gran que la dels no neutrals, per tal de garantir l'estatus de neutralitat. En el cas de Moldàvia, la combinació de la manca de visió estratègica, l'escassetat econòmica i la por d'una nova confrontació militar amb les forces transnistrianes recolzades per Rússia han desincentivat les successives administracions moldaves d'invertir en les seves capacitats⁸⁹.

Des de finals dels anys 90 fins al 2020, la despesa militar de Moldàvia va ser una de les més baixes d'Europa, amb una mitjana d'entre el 0,3 i el 0,4% del PIB, segons les dades del Banc Mundial. El desembre de 1997, Moldàvia va vendre tota la seva flota aèria de 29 avions de combat MIG 21 als EUA, els quals temien que fossin adquirits per l'Iran⁹⁰. La vulnerabilitat militar de Moldàvia també es revela pel fet que fins fa poc comptava amb només amb 7.000 efectius, en contrast amb les forces armades transnistrianes, que en són al voltant de 10.000⁹¹, amb el suport del contingent rus.

⁸⁸ "OP284." *ETH Zurich*, 2009.

⁸⁹ Trenin, Dmitri. "Neutrality with No Guarantees: The Evolution of Moldova's Defense and Security." *Jamestown Foundation*, October 28, 2015.

⁹⁰ "Moldova Signs Defence Pact with France amid Russia Fears," *Reuters*, March 7, 2024.

⁹¹ *Ibid*

L'agressió a gran escala de Rússia contra Ucraïna de 2022 va deixar en evidència bruscament aquestes deficiències en defensa i seguretat, desencadenant un canvi de política. El pressupost de defensa de Moldàvia es va elevar el 2023 a gairebé 85 milions d'euros (0,55% del PIB)⁹² i a més de 100 milions d'euros (0,6%) el 2024⁹³. El govern moldau s'ha fixat recentment com a objectiu arribar a l'1% el 2030.⁹⁴ Durant els propers anys es destinaran 250 milions d'euros a modernitzar les forces armades⁹⁵.

El gener de 2024, les autoritats transnistrianes van anunciar que reforçarien les seves capacitats militars i garantirien la "preparació per a la batalla".⁹⁶ Enmig d'una possible escalada local i regional, i sense renunciar al principi de neutralitat permanent, les autoritats moldaves sota les ordres de la presidenta Maia Sandu intenten corregir les deficiències estructurals de defensa per complir els requisits que aquesta posició implica.

CONCLUSIONS

Orígens i naturalesa de la neutralitat

Al llarg dels casos que hem presentat en aquest informe hem vist que optar per mantenir una posició neutral com a política general (més enllà d'un conflicte armat en concret) no ha de ser fruit de la passivitat o de l'aïllacionisme. En tots els casos es tracta d'una estratègia deliberada que intenta trobar un equilibri estable considerant la posició geopolítica dels estats que la prenen. Però aquesta estratègia pot ser el resultat de raonaments molt diferents. En el cas d'Irlanda, per exemple, l'opció de la neutralitat és el resultat de considerar que el seu pes i posició a Europa, com a satèl·lit geopolític del Regne Unit, l'hi permetia estalviar-se participar en conflictes armats. Tot i això, però, ha mantingut contribucions en operacions del manteniment de la pau. En el cas de Finlàndia o Moldàvia, però, la neutralitat havia estat almenys fins ara l'única estratègia possible davant l'amenaça de ser ocupats per un veí molt superior.

⁹² ["As Moldova Hikes Defence Spending, Rebel Region Follows Suit," *Balkan Insight*, February 13, 2023](#)

⁹³ ["Separatist Transnistria Regime Aims to Boost Army amid Moldova Tensions," *Balkan Insight*, January 23, 2024.](#)

⁹⁴ ["Moldova backs defense strategy calling for increased defense spending" *Voice of America*, December 14, 2024](#)

⁹⁵ ["Moldova Needs \\$275 Million to Modernize Armed Forces: Defence Official," *Reuters*, April 13, 2023.](#)

⁹⁶ Ibid

El que caracteritza els uns i els altres, però, és que han de procurar mantenir una estratègia inherentment inestable. Això passa perquè la naturalesa de la neutralitat ho és, d'inestable. En la mesura que els estats poderosos projecten la seva influència envers els més febles, aquests s'arregleren cap als primers i es protegeixen imitant les seves aliances i enemistats fins al punt de participar en guerres conjuntament. Les guerres del Golf i de l'Afganistan són un bon exemple d'aquest comportament, on estats mitjans i petits coaligen al voltant de la projecció de poder d'un estat més poderós i participen en els conflictes que aquesta projecció genera. Si anem més endarrera, podríem dir que diversos dels conflictes civils durant la Guerra Freda es produïren a països que no aconseguiren restar neutrals i blindar aquesta posició en la forma com ho van aconseguir Suècia i Finlàndia. Les guerres civils a l'Àfrica de la dècada de 1980 en són un exemple sagnant.

La neutralitat és, a més, difícil de justificar fins i tot en els casos on hi ha raons geopolítiques. En un clàssic dels estudis sobre la neutralitat, l'historiador israelià Efraim Karsh argumenta que des que se'n té constància, les posicions neutrals han estat vistes com a immorals. Els bel·ligerants creuen que els neutrals ho són per oportunistes, i que la seva manera de mirar-se els conflictes des dels marges els fa poc fiables i propers a l'adversari. La neutralitat és doncs inestable, perquè està subjecte a les projeccions de poder, que canvien constantment seguint la trajectòria militar, econòmica i demogràfica dels estats poderosos.

Amb la invasió russa d'Ucraïna el 2022, la percepció de seguretat de Suècia, com també la de Finlàndia, es va veure amenaçada, fet que va accelerar el final de la seva neutralitat, virant cap a l'integració a l'OTAN. Suïssa és segurament l'única excepció a aquesta teoria sobre la naturalesa inestable de la neutralitat. En el seu cas, la seva posició afortunada enmig de potències de pes similar que se serveixen d'un territori neutral fa que Suïssa històricament hagi pogut mantenir-se per damunt dels interessos dels seus veïns. Però ho ha fet, com hem explicat, amb un exèrcit capaç d'assegurar que qualsevol desviació d'aquest equilibri tingui un cost molt alt. Com a estat relativament petit, Suïssa és conscient d'aquesta fragilitat. La estratègia de la neutralitat, buscada o no, és especialment rellevant per estats petits que se situen a cavall de potències més grans, però també per a ells aquesta estratègia és encara més inestable, donat que els costos per als grans estats d'intentar trencar-la són també menors.

En el cas de Catalunya, l'adopció d'una política de neutralitat podria oferir avantatges similars als experimentats per altres països europeus, com ara una major autonomia en política exterior i una projecció internacional basada en la pau i la cooperació. No obstant això, també és important tenir en compte els desavantatges que comportaria. En primer lloc, i al contrari del que acostumem a llegir, la neutralitat implica mantenir unes forces de defensa robustes per assegurar l'autonomia de la pròpia defensa. També comporta una gestió més complexa de les relacions amb les organitzacions internacionals i la necessitat d'adaptar la política de neutralitat a un entorn geopolític canviant. En última instància, l'èxit d'una hipotètica política de neutralitat per a Catalunya dependria de la seva capacitat per equilibrar els seus interessos nacionals amb el poder dels estats espanyol i francès.

Cooperació amb organitzacions internacionals en matèria de defensa

Els casos analitzats en l'informe mostren com la política de neutralitat no s'ha traduït en un aïllament geopolític. En tots ells ha estat combinada amb la participació, en diferents graus d'intensitat, i en iniciatives i projectes d'organitzacions internacionals en matèria de defensa i seguretat, esdevenint actors responsables en els afers europeus.

En el cas d'Àustria, la seva aposta per la neutralitat va ser caracteritzada des d'un inici per una política exterior activa, que l'autor Heinz Gärtner va qualificar de "neutralitat compromesa" mitjançant una visió holística de seguretat. Pel que fa a Finlàndia, la política de "neutralitat activa" que va mantenir durant la Guerra Freda li va permetre jugar un rol important com a pont entre els dos principals blocs en què es dividia Europa, i en destacà el seu rol organitzador de la Conferència Sobre Seguretat i Cooperació a Europa (CSCE) el 1973 i en l'impuls de l'Acta Final de Helsinki el 1975, que van assentar les bases per al posterior establiment de l'Organització per a la Seguretat i la Cooperació a Europa (OSCE).

Amb relació a la cooperació directa amb terceres organitzacions, tots els estats analitzats participen o han participat en el programa Partnership for Peace (PfP) de l'OTAN des de l'any 1994. D'entre els principals incentius destaquen l'accés a marcs de col·laboració en l'àmbit científic-tècnic, la innovació, i l'intercanvi de coneixements en camps relacionats amb la seguretat. De la mateixa manera, la realització de maniobres conjuntes ha permès a diversos d'aquests països millorar la interoperabilitat amb les forces de l'aliança transatlàntica, a fi de participar en operacions

internacionals liderades per aquesta sempre que siguin de naturalesa humanitària i de manteniment de la pau i la seguretat, com ara les missions liderades per l'OTAN a Bòsnia i Hercegovina, o la Resolute Support Mission a l'Afganistan entre 2012 i 2021.

En el cas de Sèrbia, tot i mantenir una neutralitat fonamentalment basada en posicions anti-OTAN, la seva col·laboració amb aquesta organització dins del marc del PfP i d'altres programes respon a un enfocament eminentment realista, a fi de contribuir a desenvolupar i modernitzar les seves forces de defensa, i que encaixa amb la seva aposta multivectorial en política exterior. D'una forma similar, Moldàvia ha fixat la col·laboració amb l'OTAN com a element fonamental de la seva missió per enfortir la seguretat nacional, establert com a objectiu de la política exterior des de mitjans dels anys 90.

Pel que fa a la Unió Europea, els seus estats membres que es consideraven neutrals (Àustria, Irlanda, i Suècia i Finlàndia fins a l'any 2022), es van integrar a la Política Comuna Exterior i de Defensa (PCED), i han participat en iniciatives de gestió de crisis i en missions de manteniment de la pau liderades o participades per la UE com la Missió d'Entrenament de la Unió Europea (EUTM) a Mali, l'operació executiva de la UE, EUNAVFOR MED IRINI, engegada el maig de 2020. Moldàvia i Sèrbia també s'han implicat a la PCED com a part del seu procés d'adhesió, incloent-hi acords per a l'intercanvi i protecció d'informació classificada, i sobre la participació en operacions de gestió de crisis i manteniment de la pau de la UE.

Durant els darrers anys, diversos dels estats analitzats han pres part en missions de manteniment de la pau de Nacions Unides, inclosa la Força Provisional de les Nacions Unides al Líban (UNIFIL), o la Força d'Observadors de la Desconnexió de les Nacions Unides (UNDOF), estacionada als Alts del Golan. Amb relació a altres organitzacions, en el cas de Sèrbia el seu aparent compromís prooccidental no li ha impedit prendre mesures per aprofundir en la seva associació estratègica amb Moscou, a través de diversos acords de cooperació bilaterals i multilaterals en el marc de l'Organització del Tractat de Seguretat Col·lectiva, i la realització d'exercicis i maniobres militars conjuntes. Pel que fa a Moldàvia, fins a l'esclat de la guerra a Ucraïna, el seu grau moderat de cooperació amb l'OTAN no va eclipsar totalment la política d'un cert alineament amb Rússia, motivada pel temor a antagonitzar-hi, i va participar en iniciatives dins del marc de la Comunitat d'Estats Independents (CEI). En paral·lel, va ser un dels estats impulsors del GUAM, una plataforma formada per quatre

estats exsoviètics que buscava precisament equilibrar la influència russa a la regió.

La participació en iniciatives i marcs de cooperació d'organismes internacionals com l'OTAN, la UE, l'OTSC, la CEI, o el GUAM, així com en missions de l'ONU, no ha compromès en cap cas la política de neutralitat militar dels casos analitzats. Quatre dels casos, d'entre els que la neutralitat responia principalment a causes exògenes, han vist la seva posició total o parcialment afectada pels importants canvis geopolítics que s'han produït al continent arran de l'inici de l'agressió russa a gran escala contra Ucraïna el febrer de 2022. En el cas de Finlàndia i Suècia, aquest fet els va fer renunciar a la seva neutralitat històrica, per a sol·licitar l'adhesió a l'OTAN. En el cas de Moldàvia i Sèrbia, on existia un grau notable d'influència russa, els marcs de cooperació amb Moscou s'han reduït per voluntat pròpia o per pressió europea, i pel que fa a Chișinău, ha intensificat des de llavors la seva col·laboració amb l'OTAN així com amb la UE. S'observa, doncs, com en un context d'increment de tensions geopolítiques com les que viu el continent en el present, en funció de la seva posició geogràfica i de la naturalesa de la seva neutralitat hi ha estats formalment neutrals que s'orienten cap a un dels pols existents, mentre que d'altres s'adapten al nou escenari aprofundint la seva aposta multivectorial, com és el cas de Sèrbia.

Conseqüències de la política de neutralitat

L'adopció d'un estatus de neutralitat ha tingut un impacte destacat en els països estudiats. Tot i que les especificitats de cada cas depenen del context històric i geopolític, de l'anàlisi elaborada es poden identificar alguns avantatges i reptes comuns que caracteritzen aquesta elecció.

Un dels beneficis de la neutralitat és la capacitat d'alguns països neutrals de projectar-se com a espais de mediació i diplomàcia internacional. A aquest efecte, Suïssa n'és l'exemple paradigmàtic. El seu estatus neutral ha estat clau per consolidar-la com a seu d'organitzacions internacionals de gran rellevància, com ara l'Oficina de les Nacions Unides a Ginebra i el Comitè Internacional de la Creu Roja. Aquesta posició, no només reforça la seva reputació global, sinó que també li permet actuar com a medidora en conflictes internacionals. Aquest rol diplomàtic també va caracteritzar la política exterior de Suècia durant el seu període de neutralitat, durant el qual va oferir suport a iniciatives multilaterals en àmbits humanitaris i de desarmament.

La neutralitat també pot esdevenir un element important per a la identitat nacional i la cohesió social d'un país. A Finlàndia, per exemple, la política de neutralitat ha estat íntimament lligada a la memòria històrica de la Guerra d'Hivern contra la Unió Soviètica i a la necessitat de preservar la sobirania del país. Aquesta experiència va conduir a la creació d'un model d'exèrcit de milícia basat en la conscripció, que no només garanteix una defensa robusta, sinó que també fomenta la cohesió nacional i el compromís cívic. A Irlanda, la neutralitat s'ha convertit en un element fonamental de la identitat nacional, reforçat per una història de colonització i una voluntat de mantenir la màxima autonomia possible en política exterior. Tot i això, hem pogut constatar que aquest sentiment sovint entra en conflicte amb les accions dels governs irlandesos, que han buscat una major integració en els marcs de seguretat europeus sense estar en consonància amb l'opinió pública, fet que ha provocat tensions amb la ciutadania.

Econòmicament, la neutralitat també pot aportar beneficis destacables. Suïssa, per exemple, ha aprofitat el seu estatus neutral per consolidar-se com un centre financer global, oferint estabilitat i seguretat jurídica atractives per al capital estranger, essent aquesta reputació clau per atraure institucions bancàries i consolidar la seva posició com a país líder en serveis financers internacionals. A Finlàndia, la neutralitat durant la Guerra Freda va permetre al país mantenir relacions comercials amb blocs oposats, fet que va impulsar el desenvolupament industrial i tecnològic tot proporcionant accés a recursos energètics soviètics alhora que facilitava l'exportació de productes finlandesos als mercats occidentals, contribuint així a un creixement econòmic sostingut.

Tanmateix, la neutralitat també implica desafiaments importants, essent un dels principals la necessitat de mantenir unes capacitats de defensa adequades per garantir la inviolabilitat territorial sense assistència de tercers països, que sovint comporta la instauració d'unes forces armades basades en la conscripció per poder mobilitzar efectius suficients en cas que sigui necessari. En aquest sentit, Finlàndia i Suïssa són exemples de països que han invertit significativament en la seva pròpia defensa i han aconseguit evitar que la seva neutralitat sigui percebuda com una debilitat. En canvi, Moldàvia, amb un exèrcit limitat i un pressupost de defensa reduït, ha patit les conseqüències d'una neutralitat que no pot ser efectivament defensada. Aquesta situació l'ha exposada a la influència de Rússia i a vulnerabilitats internes i externes, com la manca d'una estratègia de seguretat clara.

A més, la neutralitat pot comportar dilemes geopolítics en un món en canvi constant. Suïssa ha experimentat tensions en intentar mantenir coherència amb la seva postura neutral mentre participa en sancions internacionals o permetia la venda d'armes en certs conflictes. De manera similar, Sèrbia combina la seva neutralitat amb una política multivectorial que busca equilibrar les relacions amb Rússia, la Xina i les potències occidentals, fet que sovint la col·loca en situacions complexes.

En qualsevol cas, cal recordar que la neutralitat no és un estat permanent ni immutable, en la mesura que els canvis en l'entorn geopolític poden portar a una reavaluació d'aquesta política. Suècia n'és un exemple notable: després de més de dos segles de neutralitat, l'escalada de tensions amb Rússia i la invasió d'Ucraïna van impulsar la seva decisió d'unir-se a l'OTAN, marcant un canvi radical en la seva política exterior. Aquest moviment mostra com les dinàmiques globals poden alterar les prioritats nacionals i obligar els països neutrals a adaptar-se a noves realitats.

Per tant, la neutralitat ofereix potencials beneficis significatius, però també comporta costos i reptes. Mantenir la neutralitat requereix no només un compromís ferm amb els seus principis, sinó també una adaptació constant als desafiaments geopolítics contemporanis i una inversió de recursos adequada. Els casos analitzats il·lustren la complexitat d'aquesta política, que pot ser una eina poderosa si es gestiona amb èxit, però que també pot exposar debilitats si no es recolza en unes bases sòlides i adaptables.