



La seguretat interna i internacional de Catalunya





La seguretat interna i internacional de Catalunya



Índex

| | |
|---|----|
| 1. Objecte | 5 |
| 2. Context i premisses | 6 |
| 2.1. La seguretat: bé públic, garantia i servei | 6 |
| 2.2. Canvis en la concepció i la pràctica de la seguretat interna i internacional | 6 |
| 2.3. La difuminació de la distinció entre “intern” i “internacional” | 9 |
| 2.4. Models i pràctiques habituals en la seguretat internacional en el món occidental | 10 |
| 2.5. Models i pràctiques habituals en la seguretat interna en el món occidental | 13 |
| 2.6. Les polítiques públiques implicades | 15 |
| 2.7. Instruments de planificació: les estratègies de seguretat | 16 |
| 3. El punt de partida: el sistema de seguretat a Catalunya | 17 |
| 3.1. Evolució, descripció general, característiques i valoració del model actual | 18 |
| 3.2. Els reptes estructurals del nou sistema de seguretat | 21 |
| 4. Les principals decisions a prendre durant el període de transició | 23 |

| | |
|--|-----------|
| 4.1. Estratègies per acurar els reptes estructurals | 23 |
| 4.2. Actuacions en l'àmbit de la seguretat interna | 27 |
| 4.2.1. Actuacions sobre components que pertanyen a competències de l'Administració central | 28 |
| 4.2.2. Actuacions sobre components del model actual | 37 |
| 4.3. Opcions i actuacions en l'àmbit de la seguretat internacional | 39 |
| 4.3.1. Decisions vinculades a la continuïtat o pertinença a tractats i organitzacions internacionals | 40 |
| 4.3.2. Opcions estratègiques que afecten la política de seguretat, defensa i foment de la pau | 45 |
| 4.4. Opcions a considerar a mitjà i llarg termini | 46 |
| 4.4.1. Sobre els models operatius, cossos, contingents i organització | 47 |
| 4.4.2. Sobre els models per bastir una política de foment i de construcció de la pau | 49 |
| 5. Resum i conclusions | 51 |

La seguretat interna i internacional de Catalunya

1. Objecte

L'objecte de l'Informe és analitzar els principals reptes i actuacions de Catalunya en l'àmbit de la seguretat interna i internacional durant el període de transició nacional i, més concretament, els primers mesos de construcció d'un eventual nou Estat català.

L'Informe parteix d'una constatació i d'una premissa. La constatació és, que si bé existeix un model de seguretat propi a Catalunya –basat en la seguretat ciutadana i la gestió d'emergències–, no s'han pogut desenvolupar molts altres components que formen part de les estructures bàsiques de seguretat interna d'un Estat pel fet de ser competències de l'Administració central. I, per tant, tampoc s'han creat ni desenvolupat els components vinculats a la seguretat internacional.

La premissa: l'Informe es limita a examinar, sota el supòsit que Catalunya sigui un nou Estat independent, els primers mesos del procés de construcció d'aquest nou Estat. L'Informe no entra en l'anàlisi dels aspectes operatius de les estratègies polítiques i actuacions que s'hi proposen. Tampoc entra en les polítiques públiques que s'hauran d'adoptar a mitjà i llarg termini. Això no obstant, s'apunten els grans reptes de seguretat interna i internacional que s'hauran d'encarar en aquesta segona fase del procés de construcció d'un nou Estat català i les alternatives o models que ofereix actualment la pràctica comparada en d'altres estats.

L'Informe s'estructura en els apartats següents: el primer presenta el context i les premisses sobre la seguretat interna i internacional en el món actual. El segon descriu el punt de partida del sistema de seguretat a Catalunya. El tercer s'ocupa de les decisions que s'hauran de prendre en el període de transició. Finalment, el quart es dedica al resum i a les conclusions.

2. Context i premisses

2.1. La seguretat: bé públic, garantia i servei

La seguretat és un bé públic que l'Estat ha de proveir necessàriament als seus ciutadans. La seguretat és alhora un dret per a la ciutadania i un deure per a l'Estat, fet que implica que s'ha de proveir com a garantia i alhora com a servei. A més, en un món creixentment interdependent i on les diverses dimensions de la vida social (econòmica, política, mediambiental, cultural) estan vinculades entre si, la provisió de la seguretat exigeix coordinació tant a nivell intern com internacional.

Tot plegat té diverses concrecions pràctiques. En primer lloc, la provisió de la seguretat està vinculada a la provisió de llibertat i de justícia. Una mostra clara és que la Unió Europea parla de l'Àrea de Llibertat, Seguretat i Justícia. La seguretat no pot posar en perill la llibertat i la justícia, ni la justícia i la llibertat han de socavar la seguretat. En segon lloc, per proveir-la cal emprar diversos instruments, tot distingint entre l'àmbit de la seguretat interna (circumscrit al que s'esdevé a l'interior de les pròpies fronteres) i l'àmbit de la seguretat externa o internacional (vinculada a fets, actors o relacions transfronterers o internacionals). Finalment, en tercer lloc, això es concreta en tots els estats en la formulació de tres polítiques públiques, ordenades de més general a més concreta: seguretat; defensa, i, en tercer lloc, foment i construcció de la pau en l'esfera internacional.

Per acabar, la provisió de la seguretat interna i internacional està vinculada, atès el que s'ha comentat, a moltes altres polítiques públiques (interior, justícia, relacions exteriors, medi ambient, Administració local, entre d'altres) i pot presentar fórmules organitzatives molt diverses.

2.2. Canvis en la concepció i la pràctica de la seguretat interna i internacional

La seguretat és, per naturalesa, sensible al context. Durant la postguerra freda, endegada fa

quasi vint-i-cinc anys amb la “caiguda” del mur de Berlín¹, s’han produït canvis molt significatius en la concepció i la pràctica de la seguretat.

Els factors de canvi han estat diversos. Hom pot destacar, sense pretensió d’exhaustivitat, aquests:

- Alteracions de la naturalesa i ubicació dels conflictes armats, que ara són bàsicament interns, tot i que sovint s’internacionalitzen.²
- Pèrdua del monopoli exclusiu del control dels grans mitjans de violència per part dels estats.
- Proliferació d’actors privats de seguretat, tant legals (empreses que presten serveis militars o de seguretat) com il·legals (grups terroristes, grups paramilitars, cossos armats de narcotraficants o delinqüència organitzada transnacional).
- Aparició de nous tipus de violència directa, que fan que només 2 de cada 10 víctimes per arma de foc al món estiguin causades per violència política directa (conflictes armats i terrorisme), fins fa poc el centre dels problemes de seguretat.³
- La nova distribució del poder, internacionalment i regionalment.
- Aparició de nous tipus d’amenaques i riscos, en l’esfera mediambiental, social, política i econòmica, sovint facilitada per la utilització de tecnologies de la comunicació i de la informació, paral·lela a la pèrdua de pes o desaparició a moltes zones de les amenaces territorials.
- Canvis en les tendències de despesa militar, amb un clar descens de la importància dels països occidentals, producte de reduccions importants i

¹ El mur de Berlín era part de la frontera interalemanya i separava Berlín Oest de Berlín Est i de la República Democràtica Alemanya (RDA). Es va començar a construir el 13 d’agost de 1961 i la seva demolició, anomenada popularment “caiguda”, es va iniciar el 9 de novembre de 1989.

² Si hom fa servir la base de dades del Departament de Pau i Conflictes de la Universitat d’Uppsala, per exemple l’article que es publica anualment com a constatació dels canvis al *Journal of Peace Research*, es pot concloure que la mitjana d’ocurrències de conflictes armats durant la postguerra freda gira entorn dels 30, dels quals només 1-2 són, com a mitjana, conflictes interestatals.

³ Declaració de Ginebra, “*Global Burden of Violence*” 2011, Ginebra, 2011. Vegeu <http://www.genevadeclaration.org/measurability/global-burden-of-armed-violence.html>. El nombre estimat de morts per arma de foc és de 500.000 l’any, com a mitjana.

continuades, i un creixement molt important, en termes relatius⁴, de la despesa i el rearmament dels països emergents i, regionalment, de l'àrea asiàtica.

- Canvis en la mida, composició, organització i estructura operativa de la major part de forces armades dels països occidentals, amb una tendència cap a la professionalització, la reducció dels efectius i la focalització en les unitats d'intervenció ràpida.

El resultat dels canvis esmentats i de la reflexió sobre el seu impacte en la vida política ha dut a una transformació en la concepció de la seguretat, que ara s'entén com un procés dinàmic, i per tant, sempre millorable, multidimensional, i centrat en les persones i no només en els estats, un tret –aquest darrer– al qual hom sol al·ludir com seguretat humana⁵. Un expedient útil per explicar les alteracions esmentades és parlar d'un procés doble d'ampliació i d'aprofundiment de la seguretat. Concretament, d'ampliació dels riscos i de les amenaces i també dels referents, dels subjectes i objectes dignes de ser protegits: estats, persones, comunitats i valors. I d'aprofundiment, atès que hom considera necessari recórrer a diversos instruments (preventius, de gestió de crisi, de tractament de les inseguretats ja manifestades directament, de restauració dels danys produïts) i a diversos actors, privats i públics, per acarar les esmentades amenaces, perills i riscos.

Pel que fa a les dimensions de la seguretat, que determinen els referents a protegir i les amenaces que cal considerar, hom en sol distingir almenys quatre d'importants: la social i política; la mediambiental; l'econòmica, i la militar. A la guerra freda, en canvi, la concepció dominant de seguretat nacional es limitava pràcticament a la dimensió militar.

⁴ La tendència, com posen de manifest anuaris com els del SIPRI o els de l'Institut d'Estudis Estratègics de Londres, és indiscutible. En termes absoluts, però, cal recordar que la despesa militar dels EUA representa encara quasi el 50% del total i la dels membres de l'OTAN quasi un 70%.

⁵ El concepte fou esmentat per primer cop en l'Informe del PNUD de 1993, tot i que es desenvolupà en l'informe de 1994. Actualment és un concepte força emprat, que té dues grans accepcions, una restringida (garantir la seguretat física de les persones, a la qual se sol al·ludir parlant de l'enfocament canadenc o de "*freedom from fear*", assegurar l'absència de por) i una ampliada (garantir la satisfacció de totes les necessitats bàsiques, a la qual hom al·ludeix parlant de l'enfocament japonès o de "*freedom from want*", assegurar la provisió de les necessitats). Tot això fou objecte d'un Informe Mundial elaborat per una Comissió presidida per Sadako Ogata i Amartya Sen, *Final Report of the Commission on Human Security*, <http://www.unocha.org/humansecurity/chs/finalreport/>.



El caràcter multidimensional, l'ampliació i l'aprofundiment de la seguretat han incrementat encara més l'impacte dels canvis en la pràctica de la seguretat. Això pot fer que un tema que en un país no es percep inicialment com una amenaça a la supervivència –per tant, un tema que és fora de la dimensió de seguretat–, entri al discurs polític, esdevingui tema central de l'agenda pública i acabi esdevenint, temporalment⁶, part de l'agenda de la seguretat interna o internacional. Tot plegat, a la fi, pot servir com a justificació de mesures excepcionals en determinades àrees, a causa de la percepció de risc de supervivència. Aquest procés, estudiat en detall a meitat dels anys 90, ha estat anomenat “*mecanisme de securització*”⁷ i és actualment un element imprescindible de les polítiques de seguretat.

Finalment, aquestes alteracions i canvis han tingut com a principal conseqüència pràctica una modificació substantiva de la percepció del risc. Primer, en funció de la doble dimensió d'anàlisi de perillositat i de probabilitat, hom distingeix ara, de menor a major grau de perillositat i probabilitat, entre risc, perill i amenaça. Segon, han disminuït molt, almenys als països occidentals, els riscos i amenaces territorials i militars, i, al contrari, han proliferat els vinculats a les dimensions societal, econòmica i mediambiental, dels quals ens ocuparem en l'apartat 2.4. Tercer i darrer, s'ha difuminat, entre d'altres coses pel nou tipus de riscos i amenaces, la distinció entre seguretat interna i seguretat internacional.

2.3. La difuminació de la distinció entre “intern” i “internacional”

Als efectes del present informe, hom pot destacar tres impactes d'aquesta difuminació.

El primer afecta les estratègies de seguretat, el principal instrument pluriennal de planificació de les polítiques públiques. Molts països i organismes diferencien entre estratègies internes i internacionals, com la Unió Europea (UE) la qual disposa des de 2003 d'una Estratègia Europea de Seguretat (EES) revisada l'any 2008; i d'una Estratègia de Seguretat Interior

⁶ Per exemple, en alguns països la percepció de la immigració com una amenaça a la identitat i valors del país o per a la cohesió social.

⁷ Vegeu el llibre que encunyà el concepte, B. Buzan/O.Waever/J de Wilde, *Security: A New Framework for Analysis*, Boulder, Lynne Rienner, 1997.



(ESI) implementada des de 2010⁸. En ambdues s'hi constata un fenomen: el tractament de les mateixes amenaces, o de les seves dimensions específiques, sobretot: terrorisme, ciberseguretat, seguretat energètica, lluita contra la delinqüència organitzada, protecció d'infraestructures bàsiques o crítiques, entre d'altres.

El segon afecta l'organització de bona part de les estructures de seguretat interna i internacional: totes exigeixen imperativament més i millor coordinació, dins de cada Estat i també entre tots els estats –i els organismes internacionals de seguretat– en l'esfera internacional. Especialment important és tot allò relatiu als serveis d'intel·ligència, que a causa d'aquest factor i de l'impacte dels atemptats de l'11 de setembre⁹, s'han reorganitzat a pràcticament tots els països, assegurant-ne, en cas d'existir diversos serveis o unitats d'intel·ligència en un país, el tractament conjunt de la informació i la valoració dels riscos. La intel·ligència ha esdevingut el punt neuràlgic dels sistemes de seguretat, interna i internacional.

El tercer i darrer afecta a la diferència de funcions entre cossos policials i efectius de defensa, que tot i existir s'ha difuminat parcialment en alguns casos, fet que possibilita funcions més clarament militars o de defensa de certs cossos policials. Aquesta pràctica és també clarament visible en la creixent importància d'unitats policials en operacions de pau sota mandat de les Nacions Unides (NU).

2.4. Models i pràctiques habituals en la seguretat internacional en el món occidental

Tots els canvis descrits anteriorment han afectat fortament, i de fet estan encara afectant, les polítiques de seguretat internacional, de defensa i de foment i construcció de la pau¹⁰. Per

⁸ A més d'altres estratègies específiques.

⁹ Com és sabut, un servei dels Estats Units havia detectat la conducta sospitosa en algunes escoles d'aviació de persones que sobretot volien practicar maniobres de gir en vol i que figuraven en llistats de potencials sospitosos, però mai no foren analitzades per les grans agències de seguretat dels EUA.

¹⁰ Respecte d'aquest darrer component, les actuacions per assegurar la pau i la seguretat internacional o per fomentar la construcció de la pau després d'un conflicte armat, n'hi haurà prou de recordar la creixent importància de les missions a l'exterior (operacions de pau), sota mandat de NU

dir-ho de forma sintètica, entre l'any 2002¹¹ i el present, en funció de les peculiaritats i cicles respectius de la planificació política, tots els països europeus, així com bona part dels occidentals i dels països emergents, han elaborat diagnòstics, llibres blancs i estratègies de seguretat i de defensa, a la llum dels nous tipus de violència, dels conflictes armats i del nou panorama de les amenaces i de la seguretat internacional abans esmentat.

Una anàlisi de les principals estratègies permet sistematitzar una sèrie de preguntes compartides¹², és a dir, preguntes que han estat a la base de la seva elaboració:

- a) Quins riscos suposen una major amenaça per a la seguretat de l'estat i dels ciutadans, analitzades en funció de la seva perillositat i de la seva probabilitat?
- b) Quin model o paradigma es tria per organitzar els recursos defensius de l'Estat: primer la defensa territorial o la focalització en una força de desplegament ràpid, que hom pugui projectar a certa distància estratègica?
- c) Quin és el grau de consistència i coherència de les estratègies de seguretat de l'Estat i també de l'organització o organitzacions internacionals de seguretat i defensa de les quals l'Estat és membre?

Tot i que l'heterogeneïtat és la norma per respondre les diverses preguntes i derivar-ne en cada cas les respectives estratègies i polítiques de seguretat internacional i de defensa, en el marc europeu hom pot distingir una sèrie de trets compartits quant a diagnòstic, models i pràctiques en els darrers anys:

- La gairebé nul·la percepció d'amenaces territorials, almenys en territori continental, atesa la inexistència de perills creïbles d'invasió.
- La preocupació creixent i recurrent per amenaces com:

o d'una organització regional de seguretat. En alguns casos, la pràctica comentada ha tingut un impacte notori en l'organització de les forces armades de molts països.

¹¹ La data no és arbitrària, respon a l'impacte a totes les estratègies de seguretat dels atemptats de l'11 de setembre de 2001.

¹² S'han examinat directament les estratègies de 12 països i s'ha seguit també la proposta analítica elaborada per Fred Tanner et al, "*Security Strategies Today; Trends and Perspectives*", Geneva Center for Security Policy, Paper 9, 2009.

- Proliferació de míssils balístics i armes de destrucció massiva (ADM)
- Delinqüència transnacional organitzada i narcotràfic
- Terrorisme
- Ciberseguretat (vulnerabilitats de l'espai cibernètic)¹³
- Vulnerabilitat/seguretat energètica
- Protecció d'infraestructures crítiques¹⁴
- Canvi climàtic
- Reducció substantiva dels pressupostos de defensa i de la despesa militar.
- Revisió, a la baixa, dels programes de rearmament en curs –inclosos alguns grans programes europeus– i potenciació, com a estratègia compensatòria, de tecnologies de doble ús¹⁵ i de lligams entre el sector industrial de defensa i sectors industrials civils.

¹³ Es tracta d'una realitat multidimensional que es manifesta, a causa de la dependència cibernètica compartida, en almenys quatre dimensions clàssiques de la seguretat: la ciberdelinqüència; el ciberespionatge; el ciberterrorisme; i la ciberguerra. Aquestes quatre dimensions conformen els pilars de la ciberseguretat. La delinqüència cibernètica és de llarg l'amenaça més visible, i la socialment més important. Abasta petits robatoris i frauds, frauds financers importants i pornografia infantil i, normalment, no té cap motivació política. Afecta de manera important l'economia de les nacions i ha esdevingut una de les tasques regulars dels serveis policials, amb unitats i centres especialitzats. El ciberespionatge s'usa en totes les dimensions de la vida, des de la industrial fins a la militar. A més, episodis recents que afecten a persones i organitzacions (Snowden, Wikileaks) han mostrat que alguns governs usen tècniques de ciberespionatge, en particular programes i virus (GhostNet) per recopilar dades ingents a través del ciberespai sobre persones, empreses, organitzacions i governs.

¹⁴ Entre aquestes, centrals nuclears i llocs on poden haver-hi quantitats significatives de material radioactiu, no pel risc immediat de proliferació nuclear sinó per l'eventual ús per construir "bombes brutes", ginyes convencionals que en esclatar escamparien pel territori material radioactiu.

¹⁵ La pràctica, i l'expressió, de "doble ús" es remunta a 1947, quan Land Rover creà el primer tot terreny civil a partir del xassís i de part de la mecànica del "Jeep" militar emprat durant la segona guerra mundial. La UE li concedeix actualment gran importància amb programes i fons impulsats per la Comissió Europea i per l'*European Defence Agency* (EDA).

- Modificació substantiva dels exèrcits, amb la generalització de la professionalització¹⁶, la reducció important dels efectius i la prioritització de la creació d'unitats de desplegament ràpid i de projecció de força vers l'exterior, com ja hem assenyalat abans.
- Combinació d'estratègies de defensa col·lectiva (aliances militars clàssiques, com l'Organització del Tractat de l'Atlàntic Nord (OTAN)), que pressuposen acció conjunta contra un agressor extern), de seguretat col·lectiva (el previst a les NU, acció conjunta contra usos il·legals de la força o violacions importants de les regles compartides per un membre del sistema, incloent-hi accions coercitives¹⁷) i seguretat cooperativa (accions que, com allò previst a l'Associació per la Pau de l'OTAN, exigeixen sempre el consentiment de totes les parts implicades).
- Importància creixent de la intel·ligència estratègica en tots els components del sistema de seguretat.

Tot això, en un context de preocupació pel reforç del multilateralisme i la creació d'un món més segur que, seguint amb el llenguatge de l'Estratègia de Seguretat Europea, obliga a ser "més capaços, més coherents i més actius".

2.5. Models i pràctiques habituals en la seguretat interna en el món occidental

La seguretat interna, en part per l'aparició de noves amenaces, ja esmentades, presents dins i fora del territori dels estats, s'ha reforçat particularment després dels atemptats de l'11 de setembre de 2001.

Els models i pràctiques habituals als països europeus, i a la pròpia UE, es poden

¹⁶ Certament, encara queden alguns amb lleua o servei militar obligatori, tant en forces armades de països de llarga tradició (Suïssa) com de països de creació recent (estats sorgits de l'antic Est), però no en els principals països europeus.

¹⁷ Cal recordar que l'autorització de mesures coercitives legals està circumscrita al Consell de Seguretat quan, a l'empara de l'article 39, aprecii amenaces a la pau i a la seguretat internacional, agressions a un estat o una ruptura de la pau, fet que permet aplicar mesures coercitives de tipus no militar o militars.

caracteritzar per:

- a) Enfocament ampli i integral de la seguretat interna, amb atenció als reptes derivats de les noves amenaces i de la difuminació de la distinció “intern” i “internacional”.
- b) Combinació d'instruments i polítiques de seguretat interna amb el respecte pels principis i valors propis de les nacions europees, explicitats per exemple a la UE: els drets humans i les llibertats fonamentals; respecte a l'estat de dret, la democràcia, el diàleg, la tolerància, la transparència i la solidaritat.
- c) Presència de components diversos com la seguretat pública i privada, la gestió de les emergències i la protecció civil.
- d) Cooperació, interna i externa, entre autoritats policials, de fronteres i judicials amb d'altres serveis relacionats, com protecció civil, sanitat o serveis socials.
- e) Recerca de sinergies, mitjançant la coordinació internacional, entre cooperació policial, informació i intel·ligència, gestió compartida de fronteres (integrada, en el cas de la UE) i sistemes de justícia penal.
- f) Garantia de control democràtic i judicial de les activitats de seguretat.
- g) Reforçament de les capacitats d'intel·ligència i informació, en particular d'intercanvi d'informació i de capacitats d'anàlisi i valoració, amb la creació o reforç d'unitats especialitzades, que són part nuclear del sistema.
- h) Optar per enfocaments proactius, que cerquen la prevenció i l'anticipació. Aquests enfocaments impliquen ocupar-se no només dels símptomes, sinó de les causes profundes de la violència o de la inseguretat, en col·laboració amb altres actors i assegurant la coherència de les polítiques.
- i) Millora constant de la capacitat operativa i de l'equipament, amb una aposta clara per material d'ús dual¹⁸ i l'automatització (importància dels artefactes aeris no tripulats o “drons”).

¹⁸ És a dir, equipament que es pugui emprar en situacions d'estricta seguretat ciutadana i també en supòsits de seguretat amb components externs, com protecció i vigilància de fronteres.

- j) Desenvolupament de capacitats, amb regles i organització específica (de tipus militar), per poder ser usats en supòsits d'intervenció en operacions a l'estranger.

Pel que fa a les amenaces importants, com ja s'ha comentat prèviament, les principals coincideixen amb les esmentades en la seguretat internacional, sobretot delinqüència organitzada i narcotràfic, terrorisme, ciberseguretat, falsificacions i protecció d'infraestructures crítiques.

2.6. Les polítiques públiques implicades

Ja s'ha dit que els estats necessiten disposar, per proveir el bé públic de la seguretat, de diversos instruments i, particularment, de tres polítiques públiques¹⁹ que, en el context de l'informe, es poden ordenar de major a menor pel seu abast i contingut: les polítiques públiques de seguretat, la política de defensa i la política de foment i de construcció de la pau.

La política de seguretat, que inclou la dimensió interna i la internacional, és amb diferència la més àmplia de les tres. En el món actual les polítiques públiques de seguretat s'elaboren distingint en la mesura del possible els elements de seguretat interna i els de seguretat internacional, a partir d'una visió estratègica inicial amb un procediment estàndard:

- Hom parteix dels valors, principis i elements que cal protegir (fixant-ne –si escau– les prioritzacions necessàries).
- S'estableixen i valoren, en termes de magnitud i de probabilitat, els riscos, perills i amenaces.²⁰
- S'estableixen finalment les orientacions, actuacions, contramesures i recursos per fer-hi front.

¹⁹ Per política pública s'entén un conjunt d'actuacions, mesures reguladores, lleis i prioritats de finançament respecte d'un tema concret, que han estat establertes en una àrea determinada per una entitat governamental o pels seus representants.

²⁰ Individualment i de forma interconnectada, atès que els vincles poden potenciar la dimensió de risc dels components singulars.



La política de defensa se centra en els objectius, recursos i instruments per combatre les amenaces externes i, en particular, les amenaces territorials a l'existència d'un Estat i dels seus nacionals i entre els seus recursos pot preveure l'existència d'unitats militars i d'exèrcits. L'elaboració de la política de defensa segueix paràmetres semblants a la de seguretat, pel que fa a la valoració de riscos i a la planificació, amb una diferència de matís: en valorar el risc, sobretot en el cas d'amenaces territorials, es dóna importància no només als escenaris més probables sinó també a tots els possibles²¹.

En darrer lloc, la política de foment i construcció de la pau es relaciona amb les diverses pràctiques que fan els estats, en el marc de l'acceptació de la prohibició de l'ús de la força com a manera de resoldre les controvèrsies en les relacions internacionals, llevat dels casos de legítima defensa i de seguretat col·lectiva. Aquesta política pot preveure o no la capacitat per projectar força, policial i/o militar, a l'exterior, en operacions de pau sota comandament d'organitzacions internacionals, o conformar-se amb suport logístic, d'intel·ligència, o actuacions d'assistència humanitària i cooperació tècnica.

Totes tres polítiques estan vinculades amb d'altres polítiques públiques, particularment amb la política exterior. I totes tres són irrenunciables. És a dir, cal disposar sempre d'aquestes, amb independència de la forma com es decideixi fer real i operativa la provisió del bé públic. Per últim, cal assenyalar que actualment s'ha innovat força en totes, de manera que solen emprar actors públics i privats, diverses formes de diplomàcia d'acompanyament i instruments multidimensionals.

2.7. Instruments de planificació: les estratègies de seguretat

Les esmentades polítiques solen tenir arreu cicles de planificació i operacionals pluriennals, per assegurar que hom disposa de la capacitat, disponibilitat i desplegament dels recursos humans necessaris, de les estructures de comandament i de coordinació precises i, també de l'adquisició i modernització del material pertinent.

²¹ En els estudis i la pràctica estratègica sol al·ludir-se al fet diferencial esmentat parlant de “*worst case*”, consideració de la pitjor de les possibilitats.

L'instrument bàsic és l'elaboració d'una estratègia de seguretat per a un període determinat. Com ja hem dit, les estratègies tenen, com a punt de partida i d'arribada, la definició del que cal protegir, abans de valorar els riscos i proposar mesures correctores. Concretament, una estratègia de seguretat –interna, internacional o integrada– passa per les fases següents:

- a) Establiment del consens sobre els valors, principis i elements que cal protegir.
- b) Identificació de les amenaces, els perills i els riscos, de forma general i identificant-ne, si és possible, l'origen i els actors implicats.
- c) Valoració de la magnitud (perillositat), escala temporal i probabilitat de cadascuna de les amenaces, perills i riscos.
- d) Definició, per a cadascuna de les amenaces, perills i riscos, de les eventuales contramesures que les poden neutralitzar o combatre.
- e) Establiment de prioritats d'actuació, d'instruments i de recursos, de forma genèrica, tot distingint actuacions a curt termini (gestió de risc i tractament dels símptomes) i actuacions a mitjà i llarg termini (tractament de les causes estructurals, profundes).

Finalment, els departaments, unitats i responsables establiran, sempre sota control dels poders legislatiu i executiu, l'operacional, que inclou tot el relatiu als contingents, la seva dotació i el seu desplegament, i naturalment, els mecanismes de comandament i de coordinació.

3. El punt de partida: el sistema de seguretat a Catalunya

En acarar els problemes de seguretat abans esmentats, cal recordar que Catalunya no parteix de zero, atès que hom pot parlar de l'existència d'un sistema de seguretat, en particular pel que fa a seguretat interna. Per contra, tot allò relatiu a la seguretat internacional planteja reptes importants perquè ha estat vinculat a les competències exclusives de l'Administració central.

3.1. Evolució, descripció general, característiques i valoració del model actual

L'actual sistema de seguretat de Catalunya s'ha construït progressivament, entorn de dos grans components, la seguretat ciutadana, que es proveeix fonamentalment mitjançant policia local i policia autonòmica, i la gestió de les emergències, que combina efectius professionals i voluntaris. Subsidiàriament, existeix també tot el relatiu a seguretat privada. Evolutivament, la seva creació parteix del desenvolupament d'una policia pròpia, d'acord amb l'article 149 de la Constitució espanyola (CE, 1978) i de l'article 13 de l'Estatut d'autonomia (EA, 1979).

El Govern de Catalunya va anar adquirint de manera progressiva les competències en matèria de seguretat pública. Primer, a principis dels anys 80, es desenvoluparen els cossos de policia local (PL) i després es creà la Policia Autonòmica, a partir del Cos de Mossos d'Esquadra (CME). Posteriorment se succeïren algunes fites cabdals: el desplegament progressiu dels Mossos d'Esquadra pel territori, en substitució dels cossos estatals; la creació d'un model de formació conjunt per a les policies locals i els Mossos d'Esquadra; i el desplegament d'un marc legal específic²². Pel que fa a les emergències, el marc legal deriva de normativa catalana i espanyola²³. A partir de 2006, l'Estatut d'autonomia ara vigent (EA, 2006) complementà el marc de referència per als dos components i fixà l'abast competencial i la responsabilitat de municipis i de la Generalitat. Hom pot parlar, doncs, d'un model amb clara vocació de sistema de seguretat pública.

Analíticament, el model presenta les característiques següents.

En primer lloc, està centrat en la seguretat interna, tot i que de forma incompleta, particularment en la seguretat ciutadana, ateses les competències de l'Administració central en àmbits molt importants. Des del punt de vista ciutadà, la visibilitat en la via pública dels

²² Lleis 19/1983 i 10/1994, de la Policia de la Generalitat- CME; Llei 16/1991, de les policies locals de Catalunya; i Llei 4/2003, d'Ordenació del sistema de seguretat publica de Catalunya.

²³ La Llei 5/1994, per a la regulació dels serveis de prevenció i d'extinció d'incendis i de salvaments de Catalunya, i les lleis de Protecció Civil 2/1985 i 4/1997 d'àmbits, respectivament, espanyol i català.

cossos de seguretat estatals, Cos Nacional de Policia i Guàrdia Civil, és escassa, tot i la seva presència regular al territori (uns 7.000, el 5% del total d'efectius estatals)

En segon lloc, el sistema està estructurat entorn de la Policia de les institucions pròpies, és a dir, Polícies locals i Cos de Mossos d'Esquadra. La coordinació amb els cossos estatals de seguretat es realitza a través de la Junta de Seguretat de Catalunya, i, a un nivell més operatiu local, de les Juntes Locals de Seguretat, existents a pràcticament tots els 213 municipis amb policia local. I, organitzativament, s'ha basat en el desplegament territorial complet del Cos de Mossos d'Esquadra. A més a més, el Cos ha desenvolupat, per necessitats operatives, unitats d'investigació criminal o de control de medi ambient. A la pràctica, funcions de policia administrativa i necessitats operatives han generat interseccions funcionals i interdependències entre el CME i els cossos de seguretat de l'Administració central, sobretot en l'àmbit de la seguretat privada²⁴.

En tercer lloc, està fonamentat en un model de seguretat ciutadana que es basa en el treball conjunt, la formació compartida –a càrrec de l'Institut de Seguretat Pública de Catalunya, ISPC– i la coordinació institucionalitzada²⁵ de les polícies locals (213 cossos) i del Cos dels Mossos d'Esquadra (a través de les esmentades Juntes Locals de Seguretat²⁶ i de la Mesa de Coordinació Operativa), una coordinació que ha estat també afavorida per factors conjunturals²⁷. El marge de millora, tanmateix, en l'apartat de les polícies locals és significatiu, per exemple en temes com ara coordinació i homogeneïtzació de procediments.

²⁴ Hom sol citar exemples com la formació de la seguretat privada (acreditació de professors, de centres i d'agents) o el control de les activitats dels detectius privats, en les interseccions. Les interdependències estan vinculades a la limitació territorial, de temes o de serveis, que esdevé estatal central quan afecta territoris situats fora del territori competencial.

²⁵ Mitjançant instruments diversos, com la coordinació entre cossos locals, la coordinació entre PL i CME, acords específics entre ajuntaments i el Departament d'Interior, que periòdicament s'han reflectit en normatives (Llei 4/2003) o reestructuracions del propi Departament (Decret 320/2001, de reestructuració del Departament d'Interior).

²⁶ Pràcticament totes estan constituïdes i es reuneixen habitualment, almenys en les sessions ordinàries, no sempre en les ampliades, que preveuen assistència de representants de les entitats veïnals, comerciants, i d'altres. El fet que el desplegament progressiu del Cos de Mossos anés vinculat a la signatura d'un Conveni amb el municipi que disposava de policia local hi ha ajudat.

²⁷ Per exemple, a més de la formació conjunta a l'ISPC, la integració en sistemes d'informació i de procediments (NIP-SIP), la incorporació al sistema 112 i a la xarxa RESCAT (que empra conferències regionals).

En quart lloc, quant a la gestió de les emergències i la protecció civil, està estructurat combinant cossos professionals (Bombers de la Generalitat de Catalunya, Bombers de Barcelona) i estructures voluntàries i amb presència local, com Protecció Civil o les Associacions de Defensa Forestal (ADF). El sistema garanteix una alta capacitat de prevenció i de resposta davant les emergències, amb un paper cabdal de la Direcció General de Protecció Civil, del propi Cos de Bombers de la Generalitat i del Cos de Bombers de l'Ajuntament de Barcelona, i un mecanisme de coordinació ben estructurat²⁸.

Quantitativament, les dimensions del sistema propi, a banda dels cossos estatals de seguretat desplegats a Catalunya, es poden resumir així:

- Pel que fa a la Seguretat ciutadana, 17.000 efectius de Mossos d'Esquadra i 11.000 efectius de Policia local;
- Pel que fa a la Gestió d'emergències, 4.500 efectius del Cos de Bombers de la Generalitat, 600 efectius del Cos de Bombers de Barcelona, 12.000 efectius d'ADF, 1.000 efectius de Protecció Civil.

En total, 28.000 policies i 18.000 efectius per a gestió de les emergències.

El sistema de seguretat ciutadana, per tant, es basa en la coexistència de dos subsistemes: el de les policies locals i el del Cos de Mossos d'Esquadra. Des del punt de vista del disseny, és un sistema inspirat en la idea de la seguretat com a bé públic a proveir, i, alhora com a dret, garantia i servei, basat en principis democràtics i orientat al servei de la ciutadania. Un model, doncs, encara vàlid, amb millores i reformes i canvis derivats de la nova situació, per a la gestió de la seguretat ciutadana i les emergències.

Els principals reptes no són, per tant, en el model vigent, sinó en el que fins ara no s'ha previst com a part de la seguretat interna que ha estat competència de l'Administració central i la seguretat internacional.

²⁸ Un bon exemple el dona la Xarxa Rescat, els principals usuaris de la qual són: Mossos d'Esquadra, Bombers de la Generalitat, Bombers de Barcelona, Guàrdia Urbana de Barcelona, Servei d'Emergències Mèdiques, Agents Rurals, Agència Catalana de l'Aigua, Direcció General de Protecció Civil, policies locals i els serveis de protecció civil de tots els ajuntaments sense policia local.

3.2. Els reptes estructurals del nou sistema de seguretat

Els reptes de la construcció d'un nou sistema de seguretat, interna i internacional, en el context de creació d'una eventual Catalunya independent s'han d'analitzar en una doble dimensió. En primer lloc, els reptes estructurals, que afecten el procés de transició, el procés constituent i els anys posteriors, en què es formulin les polítiques públiques i es concretin les opcions elegides en la futura Constitució. En segon lloc, els reptes més immediats dels quals es deriven després les opcions i models a considerar, i, sobretot, les actuacions a considerar (vegeu apartat 4).

Pel que fa als reptes estructurals, n'hi ha almenys de sis tipus.

- En primer lloc, els derivats del nou marc conceptual, polític i organitzatiu que suposa ser Estat, amb fronteres pròpies (terrestres, marítimes i aèries), en un context de país occidental europeu i molt majoritàriament europeïsta. Altrament dit, tot el que es deriva de la introducció de “noves fronteres” en un context d'imprescindible col·laboració amb els països amb els quals es compartirà frontera (Andorra, Espanya i França) i amb el conjunt de la UE. En termes de seguretat interna, per exemple, això vol dir que els cossos policials catalans hauran de pensar i preparar-se per treballar en un quàdruple nivell: local; estatal; europeu; internacional. A més, en un escenari de progressiva integració en la comunitat internacional els quatre nivells comportaran algunes restriccions i obligacions.
- En segon lloc, els derivats de quin sigui l'escenari de construcció del nou Estat, de col·laboració o de no-col·laboració amb Espanya, en general i en particular en els temes de seguretat. En temes de seguretat interna i internacional, algunes amenaces, com es comenta després, exigeixen, en interès de totes les parts, plena col·laboració. En d'altres casos, com el relatiu a una quantitat important de registres, bases de dades i arxius, equipament de seguretat, serveis específics (ciberseguretat, intel·ligència) podrien presentar durant força temps friccions i problemes de coordinació.
- En tercer lloc, els derivats de l'assumpció d'àrees importants de la seguretat interna que fins ara han estat competència exclusiva de l'Administració central.



Aquí n'esmentem les principals: investigació de la delinqüència organitzada; terrorisme; narcotràfic; control de fronteres; registre d'identitat; immigració; control d'armes; medi ambient; intel·ligència; ciberseguretat; tasques específiques de gestió de les emergències i de protecció civil ara cobertes per unitats estatals especialitzades, com la Unitat Militar d'Emergències; incorporació progressiva a cossos internacionals policials i coordinació constant amb ells. Cal dir que alguns d'aquests components i amenaces són els mateixos que hom destaca en les estratègies de seguretat dels països del nostre entorn o de la UE.

- En quart lloc, tot allò relatiu a la seguretat internacional, que cal acarar a partir del nou marc mental enumerat en el primer repte: ser país de noves fronteres. Cal destacar els reptes més immediats: el control territorial i de fronteres; la intel·ligència; el terrorisme; la delinqüència transnacional organitzada; la pertinença a organitzacions internacionals; la continuïtat o denúncia de tractats internacionals. Molts d'aquests aspectes afecten la política de defensa: com protegir-se d'algunes amenaces i garantir control territorial, incloent-hi la creació ràpida d'unitats i serveis essencials, i, eventualment, la creació o no d'un exèrcit. Finalment, tot allò relatiu a la forma com cal acarar la política de foment de la pau i la seguretat internacionals. Es tracta d'un requisit que deriva de la Carta de les NU, i que, ja ens els anys 90 va donar lloc al desplegament d'un cert consens – que inclou operacions internacionals sota mandat de les NU– a la comunitat internacional sobre la consolidació o construcció de la pau en països en conflicte o postconflicte.
- En cinquè lloc, els reptes vinculats a la millora evolutiva i a una eventual reestructuració del sistema de seguretat ciutadana i de gestió de les emergències. Aquí entraria també la necessitat d'acarar, amb nou enfocament, la seguretat privada.
- En sisè lloc, tot allò relatiu a la gestió del sistema, que inclou les decisions sobre departaments del Govern dels quals tindrien dependència funcional i orgànica, l'adscripció de les unitats o serveis que es vagin creant, i les línies de comandament, coordinació i control, les eventualment noves i la reestructuració de les existents (Juntes de Seguretat Local, Junta de Seguretat de Catalunya). Cal fer també un especial esment a la necessitat de reforçar molt la coordinació entre

les policies locals i els Mossos d'Esquadra, cabdal per garantir la seguretat ciutadana.

Tots sis tipus de reptes impliquen decisions i actuacions que duraran anys, per la qual cosa s'han d'acarar garantint al màxim la coherència final.

4. Les principals decisions a prendre durant el període de transició

L'epígraf es divideix en quatre subapartats. Es consideren en primer lloc les propostes per acarar els reptes estructurals. Després s'analitzen les opcions i propostes en l'àmbit de la seguretat interna, tot distingint les propostes sobre components que pertanyien a competències de l'Administració central i les que afecten components del model actual. El tercer s'ocupa de les opcions i propostes en l'àmbit de la seguretat internacional, diferenciant entre decisions vinculades a la continuïtat o pertinença a tractats i organitzacions internacionals i les opcions estratègiques que afecten la política de seguretat, defensa i foment de la pau. Finalment, el quart apartat tracta les opcions a considerar a mitjà i llarg termini.

4.1. Estratègies per acarar els reptes estructurals

Els sis tipus de reptes estructurals exigeixen actuacions decidides i persistents, i, alhora, que la materialització progressiva de les decisions que es vagin adoptant permeti progressar sense fer i desfer. És a dir, que es puguin afinar les estructures que es vagin creant, cercant la màxima coherència. Tot seguit s'enumeren algunes propostes per fer-ho.

- a) Aconseguir que, fins i tot en un eventual escenari de no-col·laboració amb Espanya, en temes rellevants (lluita contra el terrorisme i el narcotràfic, la ciberseguretat, lluita contra la delinqüència organitzada, control de fronteres) hi hagi coordinació, traspàs d'informació (en particular d'intel·ligència) i treball conjunt, atesa la naturalesa

transfronterera de les amenaces. El raonament a emprar –pedagògicament, de forma sistemàtica i en tots els espais– és que qualsevol altre escenari seria perjudicial per a tothom, inclosos molts altres països, europeus i no europeus. No preveure explícitament cap altre escenari, tot i començar des del primer dia amb la implementació de les decisions i compromisos propis, reforça la creació de pràctiques de col·laboració.

- b) Cercar assessorament i ajut per posar en marxa des del primer moment un servei o serveis d'intel·ligència, de forma embrionària, orientat a recollir i processar informació per facilitar la presa de decisions. La intel·ligència és el nucli dur de la seguretat interna i internacional. Tot i un escenari de col·laboració, la naturalesa sensible del servei aconsella començar des del principi cercant l'autonomia, sempre en un context de col·laboració i de coordinació, cabdal en l'àmbit d'intel·ligència. El servei o serveis hauran de compatibilitzar les dues característiques bàsiques que tenen amb un Estat democràtic i europeu: combinar el treball discret i secret amb el control democràtic i l'empara d'un marc legal clar i explícit. Pel que fa a la qüestió de si convé preveure un sol servei o diversos, hi ha exemples de tota mena. Tanmateix, en començar de bell nou, sempre és més fàcil *a posteriori* dividir que unificar.
- c) Continuar considerant la política de seguretat, que haurà d'ampliar de forma significativa els seus objectius i components, com un bé públic, un dret, una garantia i un servei, d'acord amb la pràctica ja vigent a Catalunya i que és norma als països de l'entorn.
- d) Integrar des del primer moment en totes les actuacions adreçades a la seguretat interna, els principis, valors, funcions i objectius presents als documents i estratègies de la UE, en particular l'esmentada Estratègia de Seguretat Interna (2010) i tot el que se'n deriva, en termes de coordinació, complementarietat i coherència entre llibertat, seguretat i justícia.
- e) Posar en marxa, de forma progressiva, tots els components de la seguretat interna, en col·laboració i assessorament amb el màxim nombre d'organismes especialitzats, que fins ara han estat competència de l'Administració central. Cal recordar que una bona part són també centrals per a la seguretat internacional.

- f) Partir, a l'hora d'establir les valoracions de les amenaces, perills i riscos en seguretat internacional, de les estratègies de seguretat de la UE, de l'OTAN i en general dels seus països membres, que ja ha estat el nostre entorn de seguretat²⁹.
- g) Posar en marxa els primers mesos un procés d'elaboració d'una Estratègia de Seguretat de Catalunya, encara que la seva aprovació definitiva es produeixi en una fase posterior.
- h) Reforçar i millorar, a l'ensem que es van desenvolupant els nous components de seguretat, el model del sistema de seguretat vigent en seguretat ciutadana, amb un horitzó a mitjà termini de creació d'un cos únic, i de gestió de les emergències.
- i) Posar en marxa els elements més urgents de la política de seguretat i de defensa, partint de la posició geopolítica i de les aliances presents de Catalunya, sense pressuposar si hi haurà o no forces armades, o, cas d'haver-n'hi, de quin tipus seran. Sense perjudici de les consideracions que es faran més tard, tampoc cal prendre decisions pel que fa a forces per participar en operacions de pau a l'estranger, una decisió que correspon a una etapa posterior, a l'igual que la participació en organismes de seguretat no estrictament europeus. Els elements que cal posar en marxa són, bàsicament: control de fronteres (terrestres, marítimes i aèries) i duanes, amb tot el que implica de material marítim, aeri i terrestre; control territorial i d'infraestructures crítiques; ciberseguretat i lluita contra el terrorisme.
- j) Establir mecanismes de coordinació, trobada i assessorament, formals i informals, interns, i amb d'altres països i organismes internacionals policials i de seguretat. Per exemple, establir una política de coordinació i d'enllaços operatius, que no pressuposen –si s'accepten– pertinença plena a les organitzacions (que exigeix un procés d'adhesió que requereix un temps) ni als òrgans de coordinació policial internacional (Interpol, Europol) o a les agències especialitzades de la UE.
- k) Cercar aliances i complicitats, inclosa la demanda d'incorporació a organismes, com l'Organització per a la Seguretat i la Cooperació a Europa (OSCE), per crear una

²⁹ Vegeu els apartats 2.3 i 4.2 del present informe.



política de foment de la pau, prevenció de conflictes, protecció de minories, una política que s'haurà de complementar amb elements de la política exterior, com cooperació al desenvolupament, foment dels drets humans i de la cultura de la pau o solidaritat.

- l) Aprofitar al màxim el teixit de capacitats de foment de la pau i de protecció de la seguretat present en administracions, centres de recerca i de formació, universitats, societat civil i emprenedors.
- m) Cercar solució a un problema cabdal, tant en un escenari de col·laboració com de confrontació amb Espanya, durant el procés de transició: que les relacions entre el Cos de Mossos d'Esquadra i els cossos de seguretat estatals es realitzin en situació de simetria.
- n) Reforçar les tasques de direcció i de coordinació, tant en àmbits de la Generalitat de Catalunya (com ara Interior, Presidència, Relacions Exteriors, per citar-ne alguns), com a nivell general tot reformant la Junta de Seguretat de Catalunya.
- o) Concedir des del primer moment un paper cabdal a les Juntes de Seguretat Local, reformant-les, si escau. Per fer-ho cal millorar la coordinació entre policies locals i Mossos d'Esquadra, així com establir una relació funcional, respectant que són presidides per l'alcalde, amb la Junta de Seguretat de Catalunya i les autoritats governamentals competents.

En síntesi, les estratègies esmentades per acarar els grans reptes s'orienten a cercar la màxima coherència entre les decisions i actuacions que es prendran en posar en marxa progressivament els diferents components de la seguretat interna i internacional, molts abans que existeixi un marc constitucional estable, i les que es prendran en un període ja normalitzat. D'aquí la recomanació que les decisions i estructures que es creïn, algunes cabdals i urgents, responguin a una concepció de la seguretat i de la defensa oberta, modular i escalable.

Addicionalment, convé dir que una anàlisi de riscos com la que caldrà fer en elaborar una estratègia de seguretat, partiria, segurament de les quatre constatacions que presentem i que han inspirat les propostes que segueixen.

Primer, Catalunya, per les seves dimensions, estructura econòmica, ubicació geogràfica i geopolítica, té uns riscos i unes amenaces semblants als de la resta de països europeus abans esmentats. No té amenaces territorials dels seus veïns, almenys en termes militars. A més, Catalunya seguirà inserida a l'escenari europeu, internacional i de bones relacions transatlàntiques en el qual està actualment, per la qual cosa emprarà com a referència els estàndards de la UE en seguretat interna i internacional.

Segon, en esdevenir país de nova frontera s'intensifiquen alguns riscos i amenaces, per la combinació de les dificultats de la transició vers un model de seguretat més ampli i la necessitat de reestructurar l'existent perquè funcioni en una quàdruple dimensió: local, estatal, europea i internacional.

Tercer, les dificultats, derivades de la incertesa sobre el grau de col·laboració amb Espanya i de la necessitat d'implementar molt ràpidament moltes decisions, incrementen les dificultats de gestió del sistema, un tema al qual cal parar molta atenció.

Quart, tot plegat aconsella tenir molta cura i prudència i maldar per fer realitat –per interessos compartits i amb el suport d'organismes europeus i tercers països– la coordinació, la transferència d'informació i el treball conjunt amb Espanya per evitar amenaces transfrontereres i compartides, una feina que implica també cooperació amb d'altres països i organismes. D'aquí que es recomani com a criteri general adoptar des del principi, de manera formal i comunicada a les institucions europees, tots els principis, valors, documents, estratègies i documents de planificació, elaboració, implementació o avaluació que la UE pugui considerar.

4.2. Actuacions en l'àmbit de la seguretat interna

Es presenten a continuació les actuacions concretes en el terreny de la seguretat interna.

4.2.1. Actuacions sobre components que pertanyen a competències de l'Administració central

La llista de temes de seguretat interna que fins ara no han estat competència dels cossos de seguretat catalans és molt important. Cal constatar, però, que alguns dels components que ara s'enumeren tenen, com quedarà palès, una naturalesa dual, en ser tant propis de la seguretat interna com de la internacional. Una manifestació pràctica de la difuminació de la distinció entre "interior" i "internacional" comentada a l'apartat 2 del present informe.

El tractament és sempre el mateix: es presenta el tema i, si escau, s'esmenten actuacions que caldria adoptar durant el període de transició. Tot i que no es diu explícitament, és vàlid el principi general exposat anteriorment a l'apartat 4.1: es buscarà sempre i es donarà per descomptada la col·laboració amb Espanya i amb la resta de països i organitzacions especialitzades de l'entorn.

4.2.1.1. Investigació de la delinqüència organitzada, interna i transnacional

Existeix ja una certa capacitat derivada de necessitats operatives, però clarament insuficient per a les necessitats pròpies d'un estat independent, amb importants exigències derivades dels compromisos de coordinació i treball conjunt en l'àmbit europeu i internacional.

Les actuacions immediates que caldria adoptar són:

- Reforçar la capacitat ja existent en el CME, com a unitat específica
- Coordinar les funcions de la unitat del CME amb el futur servei d'intel·ligència, tot esperant la decisió si, com passa en altres països, acaba sent una unitat específica de l'esmentat servei
- Endegar les actuacions sota estàndards homologables amb Interpol, Europol i altres organismes semblants

4.2.1.2. Terrorisme i narcotràfic

Probablement les dues amenaces, juntament amb la ciberseguretat, més importants en l'actualitat, amb certa relació entre elles. Cal recordar al respecte que Catalunya és una zona, en funció de les dades que es fan públiques, particularment activa, comparativament, del terrorisme gihadista.

Les actuacions immediates que caldria adoptar són:

- Crear una Unitat, inicialment independent, d'informació i lluita contra el terrorisme partint dels enfocaments, dels documents de valoració i guia i dels instruments elaborats per la UE. Cal prestar una particular atenció a la presència important del gihadisme a Catalunya i al que sabem sobre els processos de radicalització dels seus membres³⁰. Es podria preveure la incorporació, posteriorment, de personal procedent de serveis semblants ja existents en l'actualitat.
- Cercar, dins de l'escenari de col·laboració, la transmissió de la informació existent, i, a canvi, oferir un seguiment coordinat de la seva evolució.
- Demanar assessorament i establir convenis de col·laboració amb les principals agències especialitzades dels països occidentals.

4.2.1.3. Control de fronteres

Un element cabdal, tant en la dimensió duanera com de control marítim, aeri i terrestre, cabdal també en el marc de la UE.

Les actuacions immediates que caldria adoptar són:

- Crear una Unitat, inicialment independent, de control de fronteres i dotar-la d'equipament, amb assessorament internacional. Aquesta unitat haurà de comptar amb funcions i especialització per: actuar com a policia de duanes; com a policia portuària; com a patrulla de guardacostes.

³⁰ Catalunya es considera la segona zona de major presència gihadista, després de la Comunitat de Madrid. Sobre els processos de radicalització, vegeu Carola García Calvo i Fernando Reinares, *“Procesos de radicalización violenta y terrorismo yihadista en España. ¿cuándo? ¿cómo? ¿dónde”*, Madrid, Real Instituto Elcano, 2013.



- Concebre-la com l'embrió d'un o diversos cossos de seguretat de fronteres i control dels espais nacionals, amb assessorament extern.
- Estudiar el cas, més complicat, del control de l'espai aeri, cercant inicialment suport per implementar-ho, mentre no existeixi dotació d'equipament específic.
- Preparar les licitacions o procediments per disposar de l'equipament imprescindible.

4.2.1.4. Registre d'identitat

Una tasca que, tot i ser bàsicament administrativa, és molt sensible per a l'opinió pública, atès que, en garantir el registre i la relació documental de la ciutadania, assegura funcions bàsiques per a la vida i moviments interns i internacionals.

Adicionalment, cal preveure també tot el relatiu al registre de vehicles i de llicències de conducció, vinculats a la identitat de les persones i ciutadans.

Les actuacions immediates que caldria adoptar són:

- Crear una unitat de registre d'identitat dins del CME.
- Establir un mecanisme transitori amb Espanya de transferència de la informació, que podria preveure, en el futur i en funció d'un eventual règim de doble nacionalitat, sistemes permanents de col·laboració i traspàs de la informació.
- Establir transferència de bases de dades i registres sobre vehicles i llicències de conducció, així com mecanismes de cooperació i de coordinació amb Espanya i la resta de països.

4.2.1.5. Immigració

Una tasca important *per se*, però també en el marc dels compromisos derivats de la integració a la UE.

Sembla adient establir, amb assessorament de la UE, un mecanisme inicial de col·laboració amb Espanya, mentre es crea, inicialment com a unitat independent del CME, un grup especialitzat i es dota d'efectius i d'equipament.

4.2.1.6. Control d'armes

Tot i ser aparentment un tema menor, la relació i registre dels armaments en possessió de subjectes privats i públics té importància substantiva i, sobretot, en relació amb d'altres punts (terrorisme).

Les actuacions immediates que caldria adoptar són:

- Crear una unitat de control d'armes dins del CME.
- Establir un mecanisme transitori amb Espanya de transferència de la informació, que podria preveure, en el futur i en funció d'un eventual règim de doble nacionalitat, sistemes permanents de col·laboració i traspàs de la informació.
- Establir transferència de bases de dades i registres sobre el tema, amb mecanismes de cooperació i de coordinació amb Espanya i la resta de països europeus.

4.2.1.7. Medi ambient

Ja hi ha algunes capacitats, derivades de necessitats operatives, però són clarament insuficients, ateses la importància quantitativa i qualitativa dels espais protegits i la necessitat d'assegurar el compliment de normativa europea i internacional. En alguns casos, es relaciona amb d'altres components, com el control de fronteres³¹.

Les actuacions immediates que caldria adoptar són:

- Crear una Unitat, inicialment dins del CME, de protecció del medi ambient, aprofitant els elements i capacitats parcials ja existents, incloent-hi el Cos d'Agents Rurals.

³¹ Per exemple, tot el relatiu al compliment del CITES (*Convention on International Trade in Endangered Species of Wild, Fauna and Flora*), la convenció que regula alhora el comerç i la protecció d'espècies amb diferent grau de protecció mitjançant diverses llistes, que, de manera canviant, exigeixen determinats tipus de garanties a les espècies enumerades en cadascuna. O, també, amb una dimensió de control de fronteres més vinculada a mercaderies, tot el relatiu al règim d'exportació i moviment de residus perillosos, també amb normativa internacional i europea que cal respectar.

- Establir mecanismes de coordinació i cercar assessorament, de la UE, d'organismes internacionals especialitzats i d'Espanya, per assegurar que hom compleix els estàndards i bones pràctiques.

4.2.1.8. Intel·ligència

El repte de major magnitud, per l'enorme importància que té avui en dia i l'escassa presència de capacitats institucionalitzades. Per tant, la implementació de l'estructura i de les capacitats d'intel·ligència serà dilatada en el temps. A més, tot i que la col·laboració i la coordinació són essencials, en ser un tema sensible per a tot el sistema de seguretat i per al funcionament del país, cal assegurar autonomia i capacitats pròpies.

Les actuacions immediates que caldria adoptar són:

- Començar a bastir un servei d'intel·ligència, civil, multidisciplinari i amb un marc legal que garanteixi que les seves actuacions són congruents amb l'estat de dret i la garantia de protecció dels drets humans fonamentals. Per fer-ho caldrà assessorament internacional, que hom recomana que sigui diversificat. La seva funció bàsica serà recollir, analitzar, interpretar i processar de forma estratègica informació que afavoreixi la presa de decisions.
- Assegurar, amb independència que puguin existir diversos serveis, o almenys unitats operatives, la coordinació mitjançant instruments propis del servei i, també, d'altres que pugui afavorir o elaborar el Departament de la Presidència o equivalent.
- Establir des del principi una col·laboració i coordinació amb Espanya i els països i organismes europeus i del món occidental.

4.2.1.9. Ciberseguretat

Els governs i decisors han entès fa temps que la seva seguretat, interna i externa, depèn en gran mesura dels seus computadors i dels seus ginys tecnològics –de la tecnologia de la informació i de la comunicació, TIC–, atès que moltes de les infraestructures crítiques en depenen (xarxes elèctriques, sistema financer i bancari, transport, per exemple), com ja

mostrà l'informe del Consell sobre les tecnologies de la informació i de la comunicació³².

Les actuacions que caldria adoptar, aprofitant que ja existeixen algunes capacitats públiques (CESICAT) i també en l'àmbit de la indústria privada, són:

- Crear una Unitat o servei de ciberseguretat, amb l'assessoria i suport operatiu d'empreses i serveis externs i partint de capacitats ja existents (CESICAT).
- Es recomana partir del Pla d'Acció contra la ciberdelinqüència, adoptat pel Consell Europeu (2010)³³, de les diverses valoracions d'Europol³⁴ i de *l'Estratègia de Ciberseguretat*, (2013) de la UE, un document que fusiona de forma coherent els temes tractats a l'estratègia i les actuacions de seguretat interna, les de seguretat externa i tot allò relatiu a les polítiques exteriors i de defensa de la UE i els seus estats membres.

Concretament, l'esmentada Estratègia s'articula en cinc grans prioritats estratègiques:

- a) Aconseguir resiliència als ciberatacs, tot fomentant les capacitats nacionals i una cultura de ciberseguretat
- b) Reduir de forma significativa la ciberdelinqüència, combinant una legislació forta i eficaç i una millor coordinació a nivell de la UE
- c) Desenvolupar capacitats i polítiques de ciberdefensa en relació amb la Política Comuna de Seguretat i Defensa, fet que implica millorar la col·laboració entre l'OTAN i la UE
- d) Desenvolupar recursos industrials i tecnològics per a la ciberseguretat
- e) Establir una política coherent del ciberespai internacional per a la UE, així com promoure els valors essencials de la UE, fet que implica aprofundir el diàleg amb tercers països i amb altres organitzacions internacionals, amb un especial focus en

³² Vegeu l'informe del Consell: *"Les tecnologies de la informació i de la comunicació a Catalunya"*.

³³ Consell Europeu, *"Council conclusions concerning an Action Plan to implement the concerted strategy to combat the cybercrime"*, abril 2010.

³⁴ Vegeu Europol, *"Threat assesment: Internet facilitated organised crime"* (iOOCTA), gener de 2011.

els països que pensen com nosaltres i comparteixen els valors de la UE i afavorir la millora de capacitats de tercers països.

4.2.1.10. Assumpció d'algunes tasques específiques de protecció civil i gestió d'emergències garantides fins ara pel Govern central

S'al·ludeix a les tasques, que des de fa uns anys, forneix o pot proporcionar en determinats casos l'Administració central a través de la UME (Unitat Militar d'Emergències).

Les actuacions immediates que caldria adoptar són:

- Preparar un nou Pla de Protecció Civil i d'emergències, amb una reestructuració, adaptada a la condició de nou estat, tant dels òrgans institucionals com dels tècnico-operatius.
- Estudiar, i si escau, crear, a partir del Cos de Bombers de la Generalitat i del de l'Ajuntament de Barcelona una unitat operativa per a emergències complexes.
- Establir protocols i convenis de cooperació amb els serveis d'emergència dels països veïns.

4.2.1.11. Coordinació internacional amb cossos semblants i progressiva incorporació a organismes policials internacionals

El que es diu a continuació val també per a la seguretat internacional, atès que les mancances i dificultats que després s'enumeren pertanyen bàsicament al reconeixement internacional i a l'accés a organismes i xarxes internacionals com la UE. Cal dir com a part positiva que partim –en el cas del Mossos d'Esquadra i dels Bombers de la Generalitat i de l'Ajuntament de Barcelona– d'estàndards fàcilment homologables. Existeix també una dilatada experiència adquirida a través de projectes de cooperació i de formació internacional.

Les actuacions immediates que caldria adoptar són:



A. En l'àmbit de la UE

Mentre Catalunya no en sigui membre de ple dret, assegurar la coordinació (mitjançant enllaços permanents i protocols de cooperació) i el compliment dels plans i estàndards de:

L'Oficina Europea de Policia (Europol)

És l'òrgan encarregat de facilitar les operacions de lluita contra la delinqüència internacional i el terrorisme a la UE. Treballa, des de la seu de l'Haia, en col·laboració amb les unitats equivalents dels 28 estats membres i també amb d'altres estats i organitzacions. Va ser concebuda com una agència multifuncional, per la qual cosa se l'ha definit, de forma visual, com un "hub" per a la informació i la coordinació de les organitzacions dedicades a la lluita contra la delinqüència.

Entre els seus quasi 800 membres hi ha analistes, policies, duaners, agents d'immigració i experts en seguretat. Disposa de 150 oficials d'enllaç, realitza una mitjana de 18.000 investigacions transfrontereres i tracta uns 9.000 casos l'any. Produeix, entre d'altres, dos informes especialment importants de forma regular, l'*European Organised Crime Threat Assessment (OCTA)* i l'*EU Terrorism Situation and Trend Report (TE-SAT)*.

Hostatjat per Europol, hi ha el Centre Europeu de Ciberdelinqüència (*European CyberCrime Centre, EC3*). Operatiu des de gener de 2013, s'ha focalitzat en la lluita contra la ciberdelinqüència a la UE. Té cinc grans funcions:

- recollir, processar i integrar dades, actuant com a centre de referència per a tots els estats membres
- realitzar o donar suport a operacions en un o diversos països, o bé transnacionalment, en col·laboració –si cal– amb Eurojust i Interpol
- realitzar anàlisis i plans estratègics (noves tendències, previsions futures, valoracions de risc)
- fomentar l'R+D+I i la formació especialitzada, en col·laboració amb el CEPOL (Col·legi Europeu de Policia) i d'altres centres, per formar especialistes i desenvolupar nous instruments de lluita



- fer divulgació i col·laborar amb el sector privat, la societat civil, la comunitat acadèmica i equips especialitzats per millorar la capacitat de resposta davant els delictes informàtics, i establir aliances amb altres institucions i grups especialitzats³⁵.

Agència Europea per a la gestió de la cooperació operativa en les fronteres exteriors dels estats membres de la UE (Frontex)

Creada a partir del Reglament (CE) núm. 2007/2004 del Consell (26.10.2004, DO L 349/25.11.2004), Frontex coordina la cooperació operativa entre els estats membres en la gestió de les fronteres exteriors. A més, ajuda els estats membres en la formació dels guardes fronterers nacionals, incloent-hi l'establiment de normes comunes de formació. Fa anàlisis de risc, segueix l'evolució de la recerca relacionada amb el control i vigilància de fronteres exteriors, dóna assistència tècnica i operativa i dóna suport per a accions conjuntes de retorn de migrants. Té contactes amb organitzacions i països tercers i amb d'altres òrgans de la UE, com Europol o CEPOL.

Agència Europea de cooperació en assumptes judicials, Eurojust

Sorgida d'una decisió del Consell Europeu del 28 de febrer de 2002, és l'òrgan de la UE, amb seu a l'Haia, encarregat de reforçar la cooperació judicial entre els estats membres, fet que inclou extradicions. És, a més, el germen de la futura fiscalia de la UE.

Comitè Permanent de Cooperació Operativa en matèria de seguretat interna (COSI)

Creat pel Tractat de Lisboa té com a funció garantir l'eficaç coordinació i cooperació de les autoritats policials i de gestió de fronteres, incloent-hi el control i protecció de les fronteres exteriors. També, quan convingui, la cooperació judicial en assumptes penals rellevants per a la coordinació operativa. Una tasca central en el futur serà la cooperació estricta entre les agències de la UE i els òrgans implicats en seguretat interna, com els ja esmentats Europol, Frontex, Eurojust, CEPOL³⁶ i Sitcen³⁷.

³⁵ Entre els més importants: European Union Cybercrime Taskforce, EUCTF; Circam (Cospol Internet Related Child Abusive Material Project); European Network and Information Security Agency (ENISA); European Cybercrime Training and Education Group (Ecteg).

³⁶ L'Escola de Policia de la UE, de fet un organisme o agència de la UE creada l'any 2005.

B. En l'àmbit internacional

Adhesió a la Interpol

Creada l'any 1923, Interpol, l'Organització Internacional de Policia Judicial³⁸, té actualment 190 membres i el seu treball se centra en seguretat pública, terrorisme, delinqüència organitzada, tràfic de persones, armes, drogues, pornografia infantil, blanqueig de diners i delictes econòmics, i corrupció, principalment. Té dos òrgans principals, l'Assemblea General i el Comitè Executiu, a més de la Secretaria General.

Per ingressar és necessària la votació favorable de dos terços dels membres de l'Assemblea General. Catalunya ha de demanar l'ingrés en una primera fase de la seva integració en la comunitat internacional.

4.2.2. Actuacions sobre components del model actual

També cal acarar, en seguretat interna, la millora i reforçament del model vigent. Cal entendre les propostes com un repte i una oportunitat. El repte deriva dels canvis que implica, en naturalesa i organització, la creació d'un sistema de seguretat integral per a un estat independent. L'oportunitat rau en el fet que ara resultarà més fàcil fer realitat coses que fa temps que estan pensades, i fins i tot dissenyades, com, eventualment, el procés de creació d'un cos únic de policia de Catalunya.

Caldria considerar millores o reforçament derivats de:

- *Febleses*, tant en el sistema normatiu (encara no existeix, tot i l'existència de diversos intents, una llei del conjunt de sistema policial), operatiu i de planificació i d'anàlisi.

³⁷ El centre conjunt per a l'anàlisi d'intel·ligència, dependent de la Secretaria General de la UE, operatiu des de 2005.

³⁸ L'Estatut o Constitució parla de policia criminal, una denominació que no sol ser habitual en llengües llatines.



- *Reforçament de la coordinació entre Policia Local i Cos de Mossos d'Esquadra*, una coordinació que afecta les unitats i les estructures polítiques de què depenen. Algunes deriven de temes ja analitzats aquests darrers anys, però sense decisió en ferm (model d'informació per a les Juntes de Seguretat Local, gestió centralitzada de compres; guia per a l'elaboració de plans locals de seguretat que millorin les eines de planificació en matèria de seguretat; uniformitat identificadora i comuna per a tots els cossos).
- *Major homogeneïtzació de la naturalesa i funcions* –sense perdre les especificitats que assegurin el servei de proximitat amb la ciutadania i el coneixement i adaptació al medi– de les policies locals. Especialment importants són els processos de selecció, de formació continuada, d'elaboració de perfils professionals, de processos organitzatius i laborals i d'intervenció en àrees funcionals de serveis convencional.³⁹

El conjunt del sistema, en síntesi, necessita reforçar la convergència entre els cossos policials i adequar les estructures i funcionalitats del Departament d'Interior per tal de facilitar la direcció política i estratègica. Aquest reforç ha de ser compatible i coherent amb els posteriors desenvolupaments i canvis, en la direcció d'un sistema i d'una estratègia de seguretat integral per a Catalunya.

Dues consideracions finals, en aquest àmbit de la seguretat interna, que el present informe considera la dimensió cabdal per a la fase de transició nacional.

En primer lloc, que a més dels components específicament vinculats a la seguretat ciutadana, caldrà també tenir presents, com s'ha mostrat en altres informes, les vinculacions amb d'altres tasques policials i/o vinculades, com les administratives, judicials i financeres. Tot plegat significa incrementar els efectius i capacitats dels cossos policials i, fins i tot, pensar en la possibilitat de crear alguns cossos o agents especialitzats, com els judicials.

En segon lloc, que en incrementar-se els components a vetllar i resoldre per part del sistema de seguretat de Catalunya en el marc de la seguretat ciutadana, caldrà, ja des del principi, assegurar la disponibilitat d'efectius, de comandaments i d'estructura organitzativa i

³⁹ Hom sol parlar en aquest cas de seguretat ciutadana, trànsit, policia administrativa i policia assistencial i de proximitat.

operativa.

Ambdues coses tindran un impacte pressupostari significatiu. Actualment, els pressupostos dedicats a seguretat ciutadana per part de les autoritats locals i de la Generalitat sumen aproximadament 1.500 milions d'euros⁴⁰. De segur que la xifra haurà de ser superior, tot i que algunes de les millores comentades (com ara gestió central de les compres) poden alliberar recursos a causa de l'increment de l'eficiència.

4.3. Opcions i actuacions en l'àmbit de la seguretat internacional

En entrar en l'apartat de la seguretat internacional, cal recordar que Catalunya, com a part d'Espanya, ha estat part del procés progressiu d'incorporació de l'Administració central a la comunitat internacional realitzat des de la transició, amb fortes implicacions en temes de seguretat. Del franquisme, Espanya heretà relacions diplomàtiques relativament incompletes (com en el cas de Mèxic i d'Israel), una relació asimètrica en temes de seguretat i defensa amb els Estats Units d'Amèrica (EUA)⁴¹ i la no-incorporació a l'OTAN.

Durant la transició es produí l'ingrés al Consell d'Europa (1977), a l'OTAN (1982⁴²) i a la UE (1986). A partir dels anys 90, hom constata una incorporació plena a les estructures de seguretat atlàntiques i europees, així com als organismes i xarxes internacionals internacionalment importants. També se subscripiren i ratificaren la totalitat de tractats rellevants en matèria de seguretat interna i internacional.

Per tant, cal tenir present que, si Catalunya esdevé un estat independent, haurà de resoldre,

⁴⁰ Les dades sobre els municipis provenen del document de liquidació de pressupostos municipals que periòdicament fa públic l'Administració central. Sumen 700 milions d'euros. La xifra procedent de la Generalitat, 800 milions després de les reduccions importants dels darrers anys, procedeixen dels pressupostos del Departament d'Interior.

⁴¹ Acords bilaterals de 1953.

⁴² Es produí sense consens de les principals forces parlamentàries a la fi del període d'UCD. El PSOE congelà (1982) el procés d'integració, a l'espera de celebrar un referèndum. Celebrat l'any 1986, el resultat fou favorable globalment a mantenir la pertinença, tot i que amb condicions com la no-incorporació a l'estructura militar integrada. A Catalunya, tanmateix, guanyà el no.



en el marc de la integració plena a la comunitat internacional, molts temes relatius a la presència en organismes de seguretat, tractats sobre el tema, i, sobretot, coordinació en matèria de seguretat internacional. Fins ara tots aquests temes han estat responsabilitat de l'Administració central. A més, molts dels temes que es presenten a continuació estan vinculats a qüestions analitzades també a l'informe del Consell sobre la integració de Catalunya a la comunitat internacional⁴³, com l'eventual continuïtat, o adhesió, a determinades organitzacions internacionals i a determinats tractats, decisions que no depenen exclusivament del nou Estat.

Els temes es tracten en dos subapartats. El primer s'ocupa de les decisions sobre continuïtat o pertinença en determinats tractes i organitzacions internacionals, El segon presenta algunes grans opcions vinculades amb la seguretat internacional i la defensa.

4.3.1. Decisions vinculades a la continuïtat o pertinença a tractats i organitzacions internacionals

Es consideraran quatre casos: les relacions transatlàntiques i amb els EUA; la pertinença a l'OSCE; la pertinença a l'OTAN, i la pertinença a estructures i organismes de seguretat de la UE.

4.3.1.1. Relacions transatlàntiques i tractats amb els EUA

El diàleg transatlàntic, en procés de reestructuració en els darrers anys, es realitza tant bilateralment com multilateralment, en aquest cas a través de l'OTAN i d'altres organitzacions afins, algunes de naturalesa privada. A més, la relació bilateral d'Espanya amb els EUA ha estat un element cabdal de la política de seguretat espanyola des de 1953.

Pel que fa al tractat bilateral en matèria de defensa, cal dir que actualment no existeixen a Catalunya instal·lacions operatives previstes en el tractat, a diferència del que succeí fa anys amb l'estació Loran-C de l'Estartit. Per tant, no hi ha cap problema important a resoldre, tot i que, atesa la importància que, fins i tot per al procés de reconeixement, té la relació amb els

⁴³ Vegeu l'informe del Consell: *"La integració a la comunitat internacional"*.



Estats Units, caldria deixar clar des del principi l'interès de Catalunya a mantenir relacions privilegiades.

Caldria manifestar formalment des del principi la voluntat de Catalunya de tenir relacions estretes amb els EUA i, en aquest context, fomentar les relacions transatlàntiques.

4.3.1.2. Pertinença a l'Organització de Seguretat i Cooperació a Europa (OSCE)

Hereva de la Conferència de Seguretat i Cooperació a Europa, creada l'any 1973 i desenvolupada des de la signatura de l'Acta Final d'Hèlsinki (1975), l'OSCE ha esdevingut, fruit de les transformacions dels estats europeus en la postguerra freda, una organització de 57 països: tots els europeus (inclosos tots els membres de la UE), la Federació Russa i les repúbliques asiàtiques abans membres de l'URSS, a més del Canadà i els EUA.

L'organització té una línia de treball molt activa en diplomàcia preventiva, gestió de conflictes, protecció dels drets humans i protecció de les minories. A més, fou l'Organització que simbolitzà, mitjançant diversos documents i declaracions, la transformació de la regió paneuropea en un espai de pau i de cooperació, tot superant els antagonismes de la guerra freda.

L'OSCE, però, manté el mecanisme de presa de decisions per unanimitat, fet que permet a qualsevol dels estats membres la possibilitat de vetar noves adhesions.

Les actuacions immediates que caldria adoptar són:

- Manifestar l'interès de Catalunya de ser-ne membre.
- Subscriure i aplicar els principis i acords de tots els documents i acords de la història de l'OSCE.

4.3.1.3. Pertinença a l'Organització del Tractat de l'Atlàntic Nord (OTAN)

L'OTAN és el resultat de la progressiva formalització organitzativa del Tractat de Washington (1949), a causa de l'impacte de la guerra de Corea. Tècnicament és una organització basada en un tractat de defensa col·lectiva que compromet tots els seus membres, encara

que sense clàusula automàtica (article 5 del Tractat⁴⁴). És una organització regional de seguretat, d'acord amb les previsions del capítol VIII de la Carta de les Nacions Unides⁴⁵.

A diferència de l'Organització del Tractat de Varsòvia, que es va dissoldre en desaparèixer el bloc de l'Est, ha perviscut. Des de la fi de la guerra freda ha experimentat canvis importants.

En primer lloc, s'ha ampliat notòriament i ha passat de 16 a 28 membres, la major part procedent de l'anomenat "antic bloc de l'Est". En segon lloc, ha modificat els seus objectius fundacionals, encara que sense tocar el Tractat, particularment a partir del Concepte Estratègic de l'Aliança aprovat en la cimera d'abril de 1999, en ocasió del cinquantè aniversari⁴⁶. En tercer lloc, ha elaborat una xarxa de contactes i de lligams amb 21 països associats, a través de dos instruments, l'Associació per la Pau (*Partnership for Peace*) i el Consell d'Associació Euroatlàntic (*Euro-Atlantic Partnership Council*). En quart lloc, ha elaborat, fruit dels canvis interns, de les característiques de la Nova Europa i, sobretot, de la nova naturalesa i ubicació dels conflictes armats i de la proliferació d'amenaques no militars⁴⁷, nova doctrina estratègica i operativa, actualment reflectida en el Concepte Estratègic aprovat l'any 2010. I, en cinquè lloc, ja fa uns quants anys, des de 2005, que el tema de la reforma i el futur de l'OTAN ocupa moltes reflexions. Es tracten a continuació aquests tres darrers canvis.

Com s'ha dit, l'OTAN en la postguerra freda ha creat un sistema de relacions i de cooperació

⁴⁴ La raó deriva de la negativa dels Estats Units a incloure-la quan es negociava el tractat, per evitar la negativa del Legislatiu a la ratificació, com havia passat en els tractats de Versalles i París (1919), tot i haver estat inspirats pel president Wilson. Això significa que tot i l'obligació de respondre, pel caràcter de tractat de defensa col·lectiva, davant l'eventual agressió a un estat membre, la forma de respondre, que podria ser no militar, correspon exclusivament a cada estat. La veracitat de la idea quedà demostrada l'únic cop que s'ha invocat formalment l'article 5: al setembre de 2001 per part dels Estats Units, després dels atemptats a Nova York i Washington, en el marc de les posteriors operacions a l'Afganistan.

⁴⁵ Històricament, el seu naixement i evolució està clarament determinat i condicionat per la guerra freda. Això, juntament amb la seva naturalesa organitzativa anglosaxona, explica que hom pugui diferenciar entre una estructura civil i una de militar. Quantitativament i qualitativament, es tracta de l'aliança militar i organització de seguretat més important del món.

⁴⁶ Vegeu a http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_27433.htm. A la pràctica, un dels canvis més importants fou acabar amb el tabú de les operacions anomenades "fora d'àrea" (més enllà dels límits geogràfics prevists al Tractat).

⁴⁷ S'ha tractat en l'apartat 2 del present informe.



amb països associats. Aquest grup està format per antics països de l'Est⁴⁸, països occidentals neutrals durant la guerra freda⁴⁹ i països socialistes neutrals durant la guerra freda⁵⁰. El resultat és una xarxa amb dos components. El primer, l'Associació per la Pau, endegat l'any 1994, és un programa basat en les relacions bilaterals entre cada país i l'OTAN, on cada associat elegeix el seu grau de relació i participació. El segon és el Consell d'Associació Euro-Atlàntica, creat l'any 1997, un fòrum de coordinació, consulta i diàleg entre tots els participants⁵¹.

Quant al nou Concepte estratègic, aprovat l'any 2010, és plenament coherent amb les tendències generals i amb les estratègies de seguretat i de defensa dels darrers anys ja comentades⁵². Es tracta d'una doctrina que pràcticament descarta els riscos i amenaces de naturalesa territorial militar, almenys en el seu sentit clàssic. Tanmateix, es constata la preocupació per la ciberseguretat, així com per les inestabilitats en el flanc sud i oriental (Àfrica del Nord i Orient Proper i Mitjà).

Cal assenyalar, en darrer lloc, que fa una dècada que l'OTAN dóna voltes a la possibilitat de

⁴⁸ Concretament: Armènia, Azerbadjan, Bielorússia, Estònia, Geòrgia, Kazakhstan, Kirguistan, Letònia, Lituània, Moldàvia, Rússia, Tadjikistan, Turkmenistan, Ucraïna i Uzbekistan.

⁴⁹ Àustria, Finlàndia, Irlanda, Malta, Suècia i Suïssa.

⁵⁰ Bòsnia i Hercegovina, Montenegro, Macedònia i Sèrbia.

⁵¹ L'OTAN compta també amb d'altres iniciatives de diàleg com el *Mediterranean Dialogue Partners* o l'*Istanbul Cooperation Initiative Partners*.

⁵² Concretament el concepte estratègic identifica aquests riscos i amenaces, tot distingint entre el territori dels membres i els territoris fronterers: 1. Conflictos convencionals, amb probabilitat baixa que afectin a territoris dels estats membres. Una mica més alta pel que fa a les zones frontereres; 2. Proliferació de míssils balístics i d'armes de destrucció massiva. La principal preocupació és el descontrol dels arsenals després d'un conflicte armat intern (per exemple Líbia, 2011) i l'eventual lligam entre armes de destrucció massiva i terrorisme; 3. Terrorism. Una preocupació molt vinculada a la zona del Nord d'Àfrica i Orient Proper i Mitjà, tot i que recentment preocupa molt més el terrorisme gihadista procedents de ciutadans dels estats membres; 4. Delinqüència organitzada transnacional, sobretot vinculada a tràfic il·legal (drogues, persones, armes), blanqueig de diners i al paper de màfies diverses, així com a associacions "narcoterroristes"; 5. Ciberatacs, que poden procedir de serveis d'intel·ligència i militars d'altres països o d'actors privats (terrorisme, delinqüència organitzada); 6. Vulnerabilitat energètica, entesa com un risc que afecta tots els estats membres per la seva alta dependència d'importacions procedents de zones frontereres inestables (espai caucàsic i postsoviètic; Pròxim Orient i Orient Mitjà). 7. Impacte de les noves tecnologies, com el desenvolupament de làsers, guerra electrònica i tecnologia espacial; 8. Riscos de naturalesa diversa. Un apartat en el qual el concepte estratègic esmenta factors de risc tan heterogeni com els mediambientals, l'escassetat d'aigua o de recursos naturals, el canvi climàtic, l'increment de necessitats energètiques o problemes de salut pública, com pandèmies.



la reforma, fruit de la combinació de factors, com el creixent pes d'Europa, la pèrdua de pes i canvi de naturalesa de les relacions transatlàntiques, la lleugeresa de les amenaces militars al territori continental i la fi propera del principal element cohesionador sobre el terreny, l'operació ISAF a l'Afganistan⁵³. Tanmateix, la crisi recurrent a propòsit d'Ucraïna (sobretot a partir de l'annexió de Crimea) ha reviscolat, almenys momentàniament, el sentiment de cohesió i la percepció de missió de l'OTAN, com quedarà palès a la cimera de Gal·les (4 i 5 de setembre de 2014).

Certament, el tema de la pertinença a l'OTAN és important, per la qual cosa, abans de considerar algunes actuacions convé recordar com s'hi accedeix.

Mecanisme per a l'adhesió

L'article 10 del Tractat estableix clarament que, descomptats el Canadà i els EUA (membres fundacionals), els nous membres només poden ser europeus i, a més, han de ser acceptats per unanimitat de tots els estats. No es preveuen mecanismes de successió. Caldria, doncs negociar l'adhesió.

Sí que hom pot preveure la possibilitat d'associació, a través de l'Associació per la Pau, una associació a la qual, en diversos graus, pertanyen gairebé tots els països europeus⁵⁴.

Les actuacions immediates que caldria adoptar són:

- Demanar i negociar la participació en l'Associació per la Pau.
- Prendre la decisió sobre l'eventual adhesió en una fase posterior, un cop decidides en el marc del procés constitucional les grans opcions en matèria de defensa i de seguretat.

⁵³ L'any 2016 s'acabarà la presència dels darrers contingents.

⁵⁴ Xipre, tot i ser membre de la UE i Kosovo són les principals excepcions. El cas de Xipre està vinculat al contenciós amb Turquia i el de Kosovo, que demanà l'ingrés l'any 2012, al no-reconeixement de membres de l'OTAN, com Espanya, Eslovàquia, Grècia i Romania.

4.3.1.4. Pertinença a estructures i organismes de seguretat de la UE

En un altre apartat d'aquest informe ja ens hem ocupat dels organismes de seguretat interna de la UE.

Addicionalment, la pertinença a la UE porta implícita la participació en alguns instruments molt importants en el terreny de la seguretat internacional, bàsicament intergovernamentals, com la Política Comuna de Seguretat i de Defensa, PCSD, part de la Política Exterior i de Seguretat Comuna. LA PCSD ha adquirit gran rellevància des de l'entrada en vigor del Tractat de Lisboa, en reforçar les seves capacitats i els seus instruments reals d'actuació.

Concretament, possibilita l'establiment d'una cooperació estructurada i permanent entre els estats membres més disposats i millor dotats en matèria d'armaments i de capacitats defensives. Té especial rellevància la "clàusula de defensa comuna", continguda en l'article 42 del Tractat de la Unió, que, clarament inspirada en l'article 5è del Tractat de Washington o de l'Atlàntic Nord, estableix que si un estat membre és objecte d'una agressió armada al seu territori, la resta haurà de prestar-li ajut i assistència amb tots els mitjans al seu abast⁵⁵. Convé tenir-ho present en dissenyar la seguretat internacional de Catalunya, atesa la ferma vocació de ser membre de la UE de Catalunya.

Les actuacions immediates que caldria adoptar són:

- Tenir presents com a punt de partida, com ja s'ha dit de forma genèrica, en el disseny de la política de seguretat internacional de Catalunya, allò previst per als tractats, estratègies i diversos instruments i agències de la UE.
- Comunicar a la UE aquesta decisió.

4.3.2. Opcions estratègiques que afecten la política de seguretat, defensa i foment de la pau

La creació *ex novo* d'una estratègia i d'una política de seguretat internacional permet acarar

⁵⁵ De fet, es preveu que l'assistència es pugui donar justament a través de l'OTAN.

algunes opcions d'abast estratègic sobre temes i polítiques sovint allunyades de les polítiques estrictament sectorials. Tractarem ara algunes de les més importants.

En primer lloc, sobre quina relació ha d'existir entre recerca, economia del coneixement, indústria i política de seguretat. Més enllà del debat recurrent en economia sobre si la recerca, desenvolupament i innovació (R+D+I) vinculat al sector actua o no de locomotora de l'economia general, recentment, en el context de reducció significativa dels recursos de totes les polítiques públiques, la UE està insistint en la importància d'enfocaments duals, que reforcin indústria, sistemes d'R+D+I i seguretat. Hi ha línies de finançament i instruments que aconsellen pensar què fer sobre això a Catalunya, tot explorant el potencial en àrees importants, com encriptació i sistemes informàtics (intel·ligència i ciberseguretat), automatització i robotització (*drons*) i algunes d'altres.

En segon lloc, el relatiu al foment de la cultura de la seguretat, concretament el paper de les universitats i els centres de recerca en la formació i en la investigació en aquest tema. Existeixen ja una gran quantitat de màsters, cursos d'especialització, diplomatures i formació específica sobre estudis i pràctica de seguretat, anàlisi de risc, defensa, seguretat privada i prevenció i resolució de conflictes. El país també compta amb capacitats de recerca en aquest àmbit. El que cal, estratègicament, és alinear l'oferta i la demanda actuals amb les necessitats futures. Altrament dit, cal optar per assegurar que els centres generadors de coneixement i d'innovació siguin proveïdors orientats a resoldre les necessitats de seguretat del país.

En tercer lloc, és necessari també apostar per intel·ligència, analítica, però també operativa, en particular en tot el que afecta les eines per saber què passa a les fronteres externes i, sobretot, a prop del país. Caldrà desenvolupar alhora mecanismes de cooperació amb "antenes", "orelles" i "ulls" en seguretat i defensa, i això exigeix acords amb operadors externs privats i públics especialitzats, atesos els costos molt importants de ser autosuficients, i, també, desenvolupar a mitjà termini uns mínims al propi país.

4.4. Opcions a considerar a mitjà i llarg termini

Cal discutir dos reptes que requereixen un tractament singular: (1) els models operatius, cossos, contingents i organització de la seguretat internacional, i, (2) els models i opcions a



llarg termini en política de foment i de construcció de la pau. Ambdues coses impliquen considerar diverses opcions a mitjà i llarg termini, atès que requereixen maduració, i, sobretot, debat i consens un cop acabat el procés de transició.

Les opcions a mitjà i llarg termini queden fora de l'objecte del present informe, atès que afecten als models operatius de polítiques públiques de seguretat, defensa i foment de la construcció de pau, que depenen de les decisions que es prenguin pel poder legislatiu i ratifiqui la ciutadania catalana en el procés constitucional. Tanmateix, és convenient presentar breument els problemes a resoldre i les opcions existents.

Els dos problemes tenen a veure amb l'organització pràctica de les polítiques de seguretat i defensa internacional i la política de foment de la pau. Com ja s'ha dit, cap país pot renunciar a tenir polítiques de seguretat, defensa i foment de pau, i això inclou disposar d'efectius i instruments que han d'estar en condicions de practicar la dissuasió i, en els supòsits previstos en els protocols d'actuació, l'ús legal i proporcionat de la força. El que cal decidir és com s'organitza la forma de preparar-se per fer-ho, un àmbit on, novament, les fronteres entre seguretat interna i internacional es presenten difuses.

4.4.1. Sobre els models operatius, cossos, contingents i organització

Els problemes a resoldre, a mitjà i llarg termini, són almenys tres, i per a tots hi ha diverses opcions i models a considerar abans de triar.

El primer, en l'esfera sobretot de la seguretat interna, és tot el relatiu al model de relació o unificació entre policies locals i Mossos d'Esquadra. La llista de temes abasta la decisió sobre la unificació futura, a mitjà termini, dels cossos locals i els de Mossos d'Esquadra, així com la ubicació final, orgànica i funcional, de les diverses unitats que caldrà crear en els dos primers anys i que ja han estat assenyalades abans. La unificació presenta avantatges, però també algun inconvenient. El que és cert és que cal tenir clar el model a mitjà termini per assegurar la coherència final. Aquesta decisió afectarà la definició dels cossos, el determini dels contingents necessaris, l'organització, el desplegament i, en particular, el comandament, control i les formes de coordinar la recollida i explotació de la informació i de la intel·ligència.

El segon gran problema afecta la forma d'organitzar els efectius de defensa o, per dir-ho clarament, l'opció per la creació o no d'un exèrcit, i en cas afirmatiu, les opcions sobre els diversos models existents per implementar la decisió. Les funcions tradicionals dels exèrcits han estat el control i defensa del territori i la de projectar força vers l'exterior, actualment sota mandat de NU o d'organismes regionals de seguretat, mitjançant decisions de seguretat col·lectiva.

La situació a Catalunya té un avantatge important: pot crear un model *ex novo*, estalviant-se el problema a què ara s'enfronten la major part de països europeus: modificar, quantitativament i qualitativament, els seus exèrcits, creats fa segles, en un moment en què l'opció per exèrcits orientats a defensar fronteres d'eventuals invasions per altres exèrcits ha perdut sentit per falta d'amenaçes territorials.

El tema es planteja ara de manera ben diferent a l'habitual als segles XIX i XX. Hom pot optar per dos grans models, amb exèrcit o sense. Si s'optés per prescindir d'exèrcit a la manera convencional, generalitzada al món occidental al segle XIX, es presentarien dues grans alternatives per organitzar la política de defensa:

- a) ampliar les funcions del Cos de Mossos d'Esquadra, fent que assumeixi funcions de seguretat externa i/o defensa, fet que implicaria una militarització parcial d'algunes unitats i efectius dels Mossos⁵⁶.
- b) crear una Guàrdia Nacional, amb funcions de seguretat, de gestió d'emergències o de defensa, autònoma, coordinada amb els altres cossos de seguretat. El segon gran model és optar per la creació d'un exèrcit que, ateses les noves condicions, podria ser ben diferent dels existents fins a finals del segle XX, com ja ha estat dit. Naturalment, la forma concreta d'estructurar aquest exèrcit i fer-lo operatiu admet diverses variants.

En tercer lloc, un cop decidida una opció o altra (amb exèrcit, sense exèrcit) i en cada cas feta una elecció per alguna de les possibilitats existents, s'entraria en tots els casos en les decisions sobre contingents, comandament, processos de selecció, equipament i eventual

⁵⁶ S'usa militarització en un sentit tècnic, per al·ludir a restriccions específiques al caràcter policial d'alguns cossos, especialment en la formació, en la línia de comandament, en l'equipament, en els drets sindicals i l'exercici d'alguns drets fonamentals o en la forma d'acabar els problemes.

admissió de forans. Cal insistir, però, que les principals decisions s'hauran de prendre durant el procés constituent, tot i que les operatives i d'implementació quedaran per a després.

4.4.2. Sobre els models per bastir una política de foment i de construcció de la pau

En aquest punt els models són diversos i obliguen a sospesar pros i contres. Cal recordar que disposar d'una política de foment de la pau deriva del previst a la Carta de NU i a la pràctica posterior.

De fet, només hi ha una gran alternativa: comptar amb efectius i equipament preparat i format per actuar en operacions de pau sota mandat de NU d'altres organismes regionals, o no. La decisió està vinculada a la forma d'organitzar els recursos de la política de defensa abans esmentat.

Si la decisió al respecte fos negativa, almenys a mitjà termini, una de les poques opcions seria seguir models com el suís: donar suport logístic a les operacions de pau, sense enviar ni civils ni militars sobre el terreny. Addicionalment, caldria pensar en altres maneres de fomentar polítiques de seguretat humana o de resolució i transformació de conflictes.

Si l'opció fos disposar d'unitats per a operacions de pau internacionals, caldria entrar en l'aspecte operatiu. Aquest punt, d'altra banda, tindria vincles clars amb l'opció per disposar o no d'exèrcit. Convé, però, tenir ben present el cost, alt, per constriccions de desplegament, preparació d'efectius i per necessitats d'equipament i de servei. Un exemple pot ajudar. Es considera que per disposar sempre operativament, en casos com aquest, d'un nombre "x" d'efectius cal multiplicar almenys per 3 el nombre d'efectius total disponible. Per tant, per disposar de 500 efectius sempre operatius cal disposar-ne d'uns 1.500, per tal d'assegurar rotacions i d'altres contingències. Caldria també considerar les unitats de suport, militars i administratives. Per últim, el cost ha de considerar també l'equipament imprescindible (armes; mitjans de projecció i mobilitat de la força expedicionària i, almenys, vehicles cuirassats per a desplaçament per terra, per raons de seguretat física).

En resum, tant la decisió que la política de defensa prevegi o no l'existència d'exèrcit o les opcions esmentades, com la decisió sobre si la política de foment de la pau ha de comptar o



no amb capacitat militar per participar en operacions de pau, pressuposen opcions que cal estudiar des del primer moment. La raó, que tot i que no caldrà prendre decisions en l'etapa de transició, tampoc es poden dilatar gaire en el temps

5. Resum i conclusions

5.1. Objecte

L'objecte de l'Informe és analitzar els principals reptes i actuacions de Catalunya en l'àmbit de la seguretat interna i internacional durant el període de transició nacional i, més concretament, els primers mesos de construcció d'un eventual nou Estat català.

Parteix de la constatació que, si bé existeix un model de seguretat propi a Catalunya –basat en la seguretat ciutadana i la gestió d'emergències–, no s'han pogut desenvolupar molts altres components que formen part de les estructures bàsiques de seguretat interna d'un Estat pel fet de ser competències de l'Administració central. I, per tant, tampoc s'han creat ni desenvolupat els components vinculats a la seguretat internacional.

L'Informe es limita a examinar, sota el supòsit que Catalunya sigui un nou Estat independent, els primers mesos del procés de construcció d'aquest nou Estat. L'Informe no entra en l'anàlisi dels aspectes operatius de les estratègies polítiques i actuacions que s'hi proposen. Tampoc entra en les polítiques públiques que s'hauran d'adoptar a mitjà i llarg termini. Això no obstant, s'apunten els grans reptes de seguretat interna i internacional que s'hauran d'encarar en aquesta segona fase del procés de construcció d'un nou Estat català i les alternatives o models que ofereix actualment la pràctica comparada en d'altres estats.

L'informe s'estructura en els apartats següents: el primer presenta el context i les premisses sobre la seguretat interna i internacional en el món actual. El segon descriu el punt de partida del sistema de seguretat a Catalunya. El tercer s'ocupa de les decisions que s'hauran de prendre en el període de transició.

5.2. Context i premisses

5.2.1. La seguretat: bé públic, garantia i servei

La seguretat és un bé públic que l'Estat ha de proveir necessàriament als seus ciutadans. La seguretat és alhora un dret per a la ciutadania i un deure per a l'Estat, fet que implica que s'ha de proveir com a garantia i alhora com a servei. I en un món creixentment interdependent, la provisió de la seguretat exigeix coordinació tant a nivell intern com internacional.

La provisió de la seguretat està vinculada a la provisió de llibertat i de justícia. Per proveir-la cal emprar diversos instruments, tot distingint entre l'àmbit de la seguretat interna (circumscrit al que s'esdevé a l'interior de les pròpies fronteres) i l'àmbit de la seguretat externa o internacional (vinculada a fets, actors o relacions transfronterers o internacionals). La provisió de la seguretat interna i internacional està vinculada a moltes altres polítiques públiques i pot presentar fórmules organitzatives molt diverses.

5.2.2. Canvis en la concepció i pràctica de la seguretat interna i internacional

La seguretat és, per naturalesa, sensible al context i durant la postguerra freda s'han produït canvis molt significatius.

Els factors de canvi han estat diversos. Hom pot destacar, sense pretensió d'exhaustivitat, aquests:

- Alteracions de la naturalesa i ubicació dels conflictes armats, que ara són bàsicament interns, tot i que sovint s'internacionalitzen.
- Pèrdua del monopoli exclusiu del control dels grans mitjans de violència per part dels estats.
- Proliferació d'actors privats de seguretat, tant legals (empreses que presten serveis militars o de seguretat) com il·legals (grups terroristes, grups paramilitars, cossos armats de narcotraficants o delinqüència organitzada transnacional).

- Aparició de nous tipus de violència directa, que fan que només 2 de cada 10 víctimes per arma de foc al món estiguin causades per violència política directa (conflictes armats i terrorisme), fins fa poc el centre dels problemes de seguretat.
- Nova distribució del poder, internacionalment i regionalment.
- Aparició de nous tipus d'amenaques i de riscos, en l'esfera mediambiental, social, política i econòmica, sovint facilitada per la utilització de tecnologies de la comunicació i de la informació, paral·lela a la pèrdua de pes o desaparició a moltes zones de les amenaces territorials.
- Canvis en les tendències de despesa militar, amb un clar descens de la importància dels països occidentals, producte de reduccions importants i continuades, i un creixement molt important, en termes relatius, de la despesa i el rearmament dels països emergents i, regionalment, de l'àrea asiàtica.
- Canvis en la mida, composició, organització i estructura operativa de la major part de forces armades dels països occidentals, amb una tendència cap a la professionalització, la reducció dels efectius i la focalització en les unitats d'intervenció ràpida.

A resultes de l'anterior, la seguretat s'entén com un procés: dinàmic multidimensional, i centrat en les persones i no només en els estats. S'han ampliat les amenaces i els riscos, també allò que cal protegir i s'han aprofundit els instruments per fer-ho.

5.2.3. La difuminació de la distinció entre “intern” i “internacional”

Les estratègies de seguretat dels països occidentals i d'organismes europeus, tot i distingir entre seguretat interna i seguretat internacional, tracten gairebé el mateix: terrorisme, ciberseguretat, seguretat energètica, lluita contra la delinqüència organitzada, protecció d'infraestructures bàsiques o crítiques, entre d'altres. Segon, la coordinació i la intel·ligència són al centre de la pràctica de la seguretat. Tercer, s'està alterant la diferència de funcions entre cossos policials i efectius de defensa que, tot i existir, s'ha difuminat parcialment en alguns casos, fet que possibilita funcions més clarament militars o de defensa de certs cossos policials.

5.2.4. Models i pràctiques habituals en la seguretat internacional en el món occidental

Gairebé tots els països occidentals han elaborat anàlisis estratègiques i estratègies de seguretat a partir del 2002.

Malgrat l'heterogeneïtat, hom pot trobar una sèrie de trets compartits quant a diagnòstic, models i pràctiques:

- Gairebé nul·la percepció d'amenaques territorials, almenys en territori continental, atesa la inexistència de perills creïbles d'invasió.
- Preocupació creixent i recurrent per amenaces com:
 - Proliferació de míssils balístics i armes de destrucció massiva (ADM)
 - Delinqüència transnacional organitzada i narcotràfic
 - Terrorisme
 - Ciberseguretat (vulnerabilitats de l'espai cibernètic)
 - Vulnerabilitat/seguretat energètica
 - Protecció d'infraestructures crítiques
 - Canvi climàtic
 - Reducció substantiva dels pressupostos de defensa i de la despesa militar.
- Revisió, a la baixa, dels programes de rearmament en curs –inclosos alguns grans programes europeus– i potenciació, com a estratègia compensatòria, de tecnologies de doble ús i de lligams entre el sector industrial de defensa i sectors industrials civils.
- Modificació substantiva dels exèrcits, amb la generalització de la professionalització, la reducció important dels efectius i la prioritització de la creació d'unitats de desplegament ràpid i de projecció de força vers l'exterior, com ja hem assenyalat abans.



- Combinació d'estratègies de defensa col·lectiva (aliances militars clàssiques, com l'Organització del Tractat de l'Atlàntic Nord (OTAN), que pressuposen acció conjunta contra un agressor extern), de seguretat col·lectiva (el previst a les Nacions Unides (NU), acció conjunta contra usos il·legals de la força o violacions importants de les regles compartides per un membre del sistema, incloent-hi accions coercitives) i seguretat cooperativa (accions que, com allò previst a l'Associació per la Pau de l'OTAN, exigeixen sempre el consentiment de totes les parts implicades).
- Importància creixent de la intel·ligència estratègica en tots els components del sistema de seguretat.

5.2.5. Models i pràctiques habituals en la seguretat interna en el món occidental

Els models i pràctiques habituals als països europeus, i a la pròpia UE, es poden caracteritzar per:

- a) Enfocament ampli i integral de la seguretat interna, amb atenció als reptes derivats de les noves amenaces.
- b) Combinació d'instruments i polítiques de seguretat interna amb el respecte pels principis i valors propis de les nacions europees: els drets humans i les llibertats fonamentals; respecte a l'Estat de dret, la democràcia, el diàleg, la tolerància, la transparència i la solidaritat.
- c) Presència de components diversos, com seguretat pública i privada, gestió de les emergències i protecció civil.
- d) Cooperació, interna i externa entre autoritats policials, de fronteres i judicials amb d'altres serveis relacionats (protecció civil, sanitat, serveis socials).
- e) Recerca de sinergies, mitjançant la coordinació internacional, entre cooperació policial, informació i intel·ligència, gestió compartida de fronteres (integrada, en el cas de la UE) i sistemes de justícia penal.

- f) Garantia de control democràtic i judicial de les activitats de seguretat.
- g) Reforçament de les capacitats d'intel·ligència i informació.
- h) Opció per enfocaments proactius, que cerquen la prevenció i l'anticipació.
- i) Millora constant de la capacitat operativa i de l'equipament, amb una aposta clara per material d'ús dual i per l'automatització (importància dels artefactes aeris no tripulats o "drons").
- j) Desenvolupament de capacitats, amb regles i organització específica (de tipus militar), per poder ser usats en supòsits d'intervenció en operacions a l'estranger.

Pel que fa a les amenaces importants, com s'ha comentat prèviament, les principals coincideixen amb les esmentades en la seguretat internacional, sobretot delinqüència organitzada i narcotràfic, terrorisme, ciberseguretat, falsificacions i protecció d'infraestructures crítiques.

5.2.6. Les polítiques públiques implicades

Els estats necessiten disposar, per proveir el bé públic de la seguretat de diversos instruments, i particularment, de tres polítiques públiques, ordenades de major a menor pel seu abast i contingut: les polítiques públiques de seguretat, la política de defensa i la política de foment i de construcció de la pau.

Totes tres polítiques estan vinculades amb d'altres polítiques públiques, particularment amb la política exterior. I totes tres són irrenunciables. És a dir, cal disposar-ne sempre, amb independència de la forma com es decideixi fer real i operativa la provisió del bé públic. Per últim, cal assenyalar que actualment s'hi ha innovat força, de manera que solen emprar actors públics i privats, diverses formes de diplomàcia d'acompanyament i instruments multidimensionals.

5.2.7. Instruments de planificació: les estratègies de seguretat

L'instrument bàsic és l'elaboració d'una estratègia de seguretat per a un període determinat.

L'elaboració passa per les fases següents:

- a) Establiment del consens sobre els valors, principis i elements que cal protegir.
- b) Identificació de les amenaces, perills i riscos, de forma general i identificant-ne, si és possible, l'origen i els actors implicats.
- c) Valoració de la magnitud (perillositat), escala temporal i probabilitat de cadascuna de les amenaces, perills i riscos.
- d) Definició, per a cadascuna de les amenaces, perills i riscos, de les eventuales contramesures que les poden neutralitzar o combatre.
- e) Establiment de prioritats d'actuació, d'instruments i de recursos, de forma genèrica, distingint actuacions a curt termini (gestió de risc i tractament dels símptomes) i actuacions a mitjà i llarg termini (tractament de les causes estructurals, profundes).

5.3. El punt de partida: el sistema de seguretat a Catalunya

5.3.1. Evolució, descripció general, característiques i valoració del model actual

L'actual sistema de seguretat de Catalunya s'ha construït entorn de dos grans components, la seguretat ciutadana, que es proveeix fonamentalment mitjançant policia local i policia autonòmica, i la gestió de les emergències, que combina efectius professionals i voluntaris. Subsidiàriament, existeix també tot allò relatiu a seguretat privada. És un model amb clara vocació de sistema de seguretat pública.

Analíticament, el model presenta les característiques següents.

En primer lloc, està centrat en la seguretat interna, tot i que de forma incompleta, particularment en la seguretat ciutadana, ateses les competències de l'Administració central en àmbits molt importants. Des del punt de vista ciutadà, la visibilitat en la via pública dels cossos de seguretat estatals, Cos Nacional de Policia i Guàrdia Civil, és escassa, tot i la seva presència regular al territori (uns 7.000, el 5% del total d'efectius estatals):

En segon lloc, el sistema està estructurat entorn de la Policia de les institucions pròpies, és a dir, Polícies locals i Cos de Mossos d'Esquadra. La coordinació amb els cossos estatals de seguretat es realitza a través de la Junta de Seguretat de Catalunya, i, a un nivell més operatiu i local, de les Juntes Locals de Seguretat, existents a pràcticament tots 213 municipis amb policia local.

En tercer lloc, està fonamentat en un model de seguretat ciutadana que es basa en el treball conjunt, la formació compartida i la coordinació institucionalitzada de les policies locals (213 cossos) i del Cos dels Mossos d'Esquadra.

En quart lloc, quant a la gestió de les emergències i la protecció civil, està estructurat combinant cossos professionals (Bombers de la Generalitat de Catalunya, Bombers de Barcelona) i estructures voluntàries i amb presència local, com Protecció Civil o les Associacions de Defensa Forestal (ADF).

Quantitativament les dimensions del sistema propi, a banda dels cossos estatals de seguretat desplegats a Catalunya, es poden resumir així:

- Pel que fa a la Seguretat ciutadana, 17.000 efectius de Mossos d'Esquadra i 11.000 efectius de Policia local.
- Pel que fa a la Gestió d'emergències, 4.500 efectius del Cos de Bombers de la Generalitat, 600 efectius del Cos de Bombers de Barcelona, 12.000 efectius d'ADF, 1.000 efectius de Protecció Civil. En total, 28.000 policies i 18.000 efectius per a gestió de les emergències.

Els principals reptes no estan, doncs, en el model vigent, sinó en el que fins ara no s'ha previst: una bona part de la seguretat interna, fins ara competència de l'Administració

central, i la seguretat internacional.

5.3.2. Els reptes estructurals del nou sistema de seguretat

Els reptes de la construcció d'un nou sistema de seguretat, interna i internacional, són en primer lloc estructurals, de llarga durada. N'hi ha almenys de sis tipus.

- a) Els derivats del nou marc conceptual, polític i organitzatiu que suposa ser Estat, amb fronteres pròpies (terrestres, marítimes i aèries), en un context de país occidental europeu i molt majoritàriament europeista. En termes de seguretat interna, per exemple, això vol dir que els cossos policials catalans hauran de pensar i preparar-se per treballar en un quàdruple nivell: local; estatal; europeu, i internacional.
- b) Els derivats de quin sigui l'escenari de construcció del nou Estat, de col·laboració o de no-col·laboració amb Espanya, en general i en particular en els temes de seguretat. En temes de seguretat interna i internacional, algunes amenaces, com es comenta després, exigeixen, en interès de totes les parts, plena col·laboració. En d'altres casos, com el relatiu a una quantitat important de registres, bases de dades i arxius, equipament de seguretat, serveis específics (ciberseguretat, intel·ligència), podrien presentar-se friccions i problemes de coordinació.
- c) Els derivats de l'assumpció d'àrees importants de la seguretat interna que fins ara han estat competència exclusiva de l'Administració central. Aquí n'esmentem els principals: investigació de la delinqüència organitzada; terrorisme; narcotràfic; control de fronteres; registre d'identitat; immigració; control d'armes; medi ambient; intel·ligència; ciberseguretat; tasques específiques de gestió de les emergències i de protecció civil ara cobertes per unitats estatals especialitzades, com la Unitat Militar d'Emergències; incorporació progressiva a cossos internacionals policials i coordinació constant amb ells.
- d) Els relatius a la seguretat internacional, amb reptes com: el control territorial i de fronteres; la intel·ligència; el terrorisme; la delinqüència transnacional organitzada; la pertinença a organitzacions internacionals; la continuïtat o denúncia de tractats

internacionals. Molts d'aquests aspectes afecten la política de defensa: com protegir-se d'algunes amenaces i garantir control territorial, incloent-hi la creació ràpida d'unitats i serveis essencials, i, eventualment, la creació o no d'un exèrcit.

- e) Els reptes vinculats a la millora evolutiva i a una eventual reestructuració del sistema de seguretat ciutadana i de gestió de les emergències.
- f) Els relatius a la gestió del sistema, que inclou les decisions sobre departaments del Govern amb els quals tindrien dependència funcional i orgànica, l'adscripció de les unitats o serveis que es vagin creant, i les línies de comandament, coordinació i control, les eventualment noves i la reestructuració de les existents (Juntes de Seguretat Local, Junta de Seguretat de Catalunya). Cal fer també un especial esment a la necessitat de reforçar molt la coordinació entre les policies locals i els Mossos d'Esquadra, cabdal per garantir la seguretat ciutadana.

5.4. Les principals decisions a prendre durant el període de transició

5.4.1. Estratègies per acarar els reptes estructurals

Es presenten les següents estratègies que caldria adoptar:

- a) Aconseguir que, fins i tot en un eventual escenari de no-col·laboració amb Espanya, en temes rellevants (lluita contra el terrorisme i el narcotràfic, ciberseguretat, lluita contra la delinqüència organitzada, control de fronteres) hi hagi coordinació, traspàs d'informació (en particular d'intel·ligència) i treball conjunt, atesa la naturalesa transfronterera de les amenaces. Qualsevol altre escenari seria perjudicial per a tothom, inclosos molts altres països, europeus i no europeus.
- b) Cercar assessorament i ajut per posar en marxa des del primer moment un servei o serveis d'intel·ligència, el nucli dur de la seguretat interna i internacional.
- c) Continuar considerant la política de seguretat com un bé públic, un dret, una garantia i un servei.



- d) Integrar des del primer moment en totes les actuacions adreçades a la seguretat interna, els principis, valors, funcions i objectius presents als documents i estratègies de la UE, en particular l'esmentada Estratègia de Seguretat Interna (2010).
- e) Posar en marxa, de forma progressiva, tots els components de la seguretat interna, en col·laboració i assessorament amb el màxim nombre d'organismes especialitzats.
- f) Partir, a l'hora d'establir les valoracions de les amenaces, perills i riscos en seguretat internacional, de les estratègies de seguretat de la Unió Europea (UE), de l'OTAN i en general dels seus països membres.
- g) Posar en marxa l'elaboració d'una Estratègia de Seguretat de Catalunya.
- h) Reforçar i millorar el model del sistema de seguretat vigent en seguretat ciutadana.
- i) Posar en marxa els elements més urgents de la política de seguretat i de defensa, partint de la posició geopolítica i de les aliances presents de Catalunya, sense pressuposar si hi haurà o no forces armades, o, en cas d'haver-n'hi, de quin tipus seran. Els elements que cal posar en marxa són, bàsicament: control de fronteres, (terrestres, marítimes i aèries) i duanes, amb tot el que implica de material marítim, aeri i terrestre; control territorial i d'infraestructures crítiques; ciberseguretat i lluita contra el terrorisme.
- j) Establir mecanismes de coordinació, trobada i assessorament, formals i informals, interns, i amb d'altres països i organismes internacionals policials i de seguretat.
- k) Cercar aliances i complicitats, inclosa la demanda d'incorporació a organismes com l'Organització per a la Seguretat i la Cooperació a Europa (OSCE), per crear una política de foment de la pau, prevenció de conflictes i protecció de minories.
- l) Aprofitar al màxim el teixit de capacitats de foment de la pau i de protecció de la seguretat present en administracions, centres de recerca i de formació, universitats, societat civil i emprenedors.
- m) Cercar solució a un problema cabdal, tant en un escenari de col·laboració com de confrontació amb Espanya: que les relacions entre el Cos de Mossos d'Esquadra i els cossos de seguretat estatals es realitzin en situació de simetria.



- n) Reforçar les tasques de direcció i de coordinació, tant en departaments com Interior, Presidència, Relacions Exteriors, com a nivell general reformant la Junta de Seguretat de Catalunya.
- o) Concedir des del primer moment un paper cabdal a les Juntes de Seguretat Local, reformant-les, si escau.

Aquestes estratègies estan basades en les premisses següents:

- Primer, Catalunya, per les seves dimensions, estructura econòmica, ubicació geogràfica i geopolítica, té uns riscos i amenaces semblants als de la resta de països europeus abans esmentats. No té amenaces territorials dels seus veïns, almenys en termes militars. A més, Catalunya seguirà inserida en l'escenari europeu, internacional i de bones relacions transatlàntiques, per la qual cosa emprarà com a referència els estàndards de la UE en seguretat interna i internacional.
- Segon, en ser país de nova frontera s'intensifiquen alguns riscos i amenaces, per la combinació de les dificultats de la transició vers un model de seguretat més ampli i la necessitat de reestructurar l'existent.
- Tercer, les dificultats, derivades de la incertesa sobre el grau de col·laboració amb Espanya i de la necessitat d'implementar molt ràpidament moltes decisions, incrementen les dificultats de gestió del sistema.
- Quart, cal tenir molta cura i prudència i maldar per fer realitat –per interessos compartits i amb el suport d'organismes europeus i tercers països– la coordinació, transferència d'informació i treball conjunt amb Espanya per evitar amenaces transfrontereres i compartides, una feina que implica també cooperació amb d'altres països i organismes.

5.4.2. Opcions i actuacions en l'àmbit de la seguretat interna

5.4.2.1. Actuacions sobre components que pertanyien a competències de l'Administració central

Investigació de la delinqüència organitzada, interna i transnacional

Les actuacions immediates que caldria adoptar són:

- Reforçar la capacitat ja existent en el CME, com a unitat específica.
- Coordinar les funcions de la unitat del CME amb el futur servei d'intel·ligència, tot esperant la decisió si, com passa en altres països, acaba sent una unitat específica de l'esmentat servei.
- Endegar les actuacions sota estàndards homologables amb Interpol, Europol i altres organismes semblants.

Terrorisme i narcotràfic

Les actuacions immediates que caldria adoptar són:

- Crear una Unitat, inicialment independent, d'informació i lluita contra el terrorisme, partint dels enfocaments, documents de valoració i guia i instruments elaborats per la UE. Cal prestar una particular atenció a la presència important del gihadisme a Catalunya i al que sabem sobre els processos de radicalització dels seus membres. Es podria preveure la incorporació, posteriorment, de personal procedent de serveis semblants ja existents en l'actualitat.
- Cercar, dins de l'escenari de col·laboració, la transmissió de la informació existent, i, a canvi, oferir un seguiment coordinat de la seva evolució.
- Demanar assessorament i establir convenis de col·laboració amb les principals agències especialitzades dels països occidentals.

Control de fronteres

Les actuacions immediates que caldria adoptar són:

- Crear una Unitat, inicialment independent, de control de fronteres i dotar-la d'equipament, amb assessorament internacional. Aquesta unitat haurà de comptar amb funcions i especialització per: actuar com a policia de duanes; com a policia portuària; com a patrulla de guardacostes.
- Concebre-la com l'embrió d'un o diversos cossos de seguretat de fronteres i control dels espais nacionals.
- Estudiar el cas, més complicat, del control de l'espai aeri, cercant inicialment suport per implementar-ho, mentre no existeixi dotació d'equipament específic.
- Preparar les licitacions o procediments per disposar de l'equipament imprescindible.

Registre d'identitat

Les actuacions immediates que caldria adoptar són:

- Crear una unitat de registre d'identitat dins del CME.
- Establir un mecanisme transitori amb Espanya de transferència de la informació, que podria preveure, en el futur i en funció d'un eventual règim de doble nacionalitat, sistemes permanents de col·laboració i traspàs de la informació.
- Establir transferència de bases de dades i registres sobre vehicles i llicències de conducció, així com mecanismes de cooperació i de coordinació amb Espanya i la resta de països.

Immigració

Establir, amb assessorament de la UE, un mecanisme inicial de col·laboració amb Espanya, mentre es crea, inicialment com a unitat independent del CME, un grup especialitzat i es dota d'efectius i d'equipament.

Control d'armes

Les actuacions immediates que caldria adoptar són:

- Crear una unitat de control d'armes dins del CME.
- Establir un mecanisme transitori amb Espanya de transferència de la informació, que podria preveure, en el futur i en funció d'un eventual règim de doble nacionalitat, sistemes permanents de col·laboració i traspàs de la informació.
- Establir transferència de bases de dades i registres sobre el tema, amb mecanismes de cooperació i de coordinació amb Espanya i la resta de països europeus.

Medi ambient

Les actuacions immediates que caldria adoptar són:

- Crear una Unitat, inicialment dins del CME, de protecció del medi ambient, aprofitant els elements i capacitats parcials ja existents, incloent-hi els Agents Rurals.
- Establir mecanismes de coordinació i cercar assessorament, de la UE, d'organismes internacionals especialitzats i d'Espanya, per assegurar que hom compleix els estàndards i bones pràctiques.

Intel·ligència

Les actuacions immediates que caldria adoptar són:

- Començar a bastir un servei d'intel·ligència, civil, multidisciplinari i amb un marc legal que garanteixi que les seves actuacions són congruents amb l'Estat de dret i la garantia de protecció dels drets humans fonamentals. Per fer-ho caldrà assessorament internacional, que hom recomana que sigui diversificat. La seva funció bàsica serà recollir, analitzar, interpretar i processar de forma estratègica informació que afavoreixi la presa de decisions.



- Assegurar, amb independència que puguin existir diversos serveis, o almenys unitats operatives, la coordinació mitjançant instruments propis del servei i, també, d'altres que pugui afavorir o elaborar el Departament de la Presidència.
- Establir des del principi col·laboració i coordinació amb Espanya i els països i organismes europeus i del món occidental.

Ciberseguretat

Les actuacions que caldria adoptar, aprofitant que ja existeixen algunes capacitats públiques i també en l'àmbit de la indústria privada, són:

- Crear una Unitat o servei de ciberseguretat, amb l'assessoria i suport operatiu d'empreses i serveis externs i partint de capacitats ja existents.
- Es recomana partir del Pla d'Acció contra la ciberdelinqüència, adoptat pel Consell Europeu (2010), de les diverses valoracions d'Europol i de l'Estratègia de Ciberseguretat, (2013) de la UE.

Assumpció d'algunes tasques específiques de protecció civil i gestió d'emergències garantides fins ara pel Govern central

Les actuacions immediates que caldria adoptar són:

- Preparar un nou Pla de Protecció Civil i d'emergències, amb una reestructuració, adaptada a la condició de nou estat, tant dels òrgans institucionals com dels tècnico-operatius.
- Estudiar, i si escau, crear, a partir del Cos de Bombers de la Generalitat i del de l'Ajuntament de Barcelona una unitat operativa per a emergències complexes.
- Establir protocols i convenis de cooperació amb els serveis d'emergència dels països veïns.

Coordinació internacional amb cossos semblants i progressiva incorporació a organismes policials internacionals

Les actuacions immediates que caldria adoptar són:

- En l'àmbit de la UE, mentre Catalunya no en sigui membre de ple dret, assegurar la coordinació (mitjançant enllaços permanents i protocols de cooperació) i el compliment dels plans i estàndards de l'Oficina Europea de Policia (Europol); Agència Europea per a la gestió de la cooperació operativa en les fronteres exteriors dels estats membres de la UE (Frontex); Agència Europea de cooperació en assumptes judicials, Eurojust; Comitè Permanent de Cooperació Operativa en matèria de seguretat interna (COSI).
- En l'àmbit internacional, la demanda d'ingrés a Interpol.

5.4.2.2. Actuacions sobre components del model actual

En seguretat interna, cal acarar la millora i reforçament del model vigent.

Caldria considerar millores o reforçament derivats de:

- Febleses, tant en el sistema normatiu operatiu i de planificació i d'anàlisi.
- Reforçament de la coordinació entre Policia Local i Cos de Mossos d'Esquadra, una coordinació que afecta les unitats i les estructures polítiques de què depenen.
- Major homogeneïtzació de la naturalesa i funcions –sense perdre les especificitats que assegurin el servei de proximitat amb la ciutadania i el coneixement i adaptació al medi– de les policies locals.

Es fan dues consideracions finals. La primera, que caldrà incrementar els efectius i capacitats dels cossos policials, així com els comandaments. La segona, que això tindrà un impacte pressupostari significatiu.

5.4.3. Opcions i actuacions en l'àmbit de la seguretat internacional

Si Catalunya esdevé un estat independent, haurà de resoldre, en el marc de la integració plena a la comunitat internacional, molts temes relatius a la presència en organismes de seguretat, tractats sobre el tema, i, sobretot, coordinació en matèria de seguretat internacional. Fins ara tots aquests temes han estat responsabilitat de l'Administració central.

A més, molts dels temes que es presenten a continuació estan vinculats a qüestions analitzades també a l'informe del Consell sobre la integració de Catalunya a la comunitat internacional⁵⁷, com l'eventual continuïtat, o adhesió, a determinades organitzacions internacionals i a determinats tractats, decisions que no depenen exclusivament del nou Estat.

5.4.3.1. Decisions vinculades a la continuïtat o pertinença a tractats i organitzacions internacionals

Es consideren quatre casos: les relacions transatlàntiques i amb els EUA; la pertinença a l'OSCE; la pertinença a l'OTAN; la pertinença a estructures i organismes de seguretat de la UE.

Respecte de les relacions transatlàntiques i els tractats amb els EUA, es considera que caldria manifestar formalment des del principi la voluntat de Catalunya de tenir relacions estretes amb els EUA i, en aquest context, fomentar les relacions transatlàntiques.

Quant a la pertinença a l'Organització de Seguretat i Cooperació a Europa (OSCE), que té un paper important en temes de mediació i protecció dels drets humans, hom considera que, tot i la dificultat de l'adhesió (unanimitat), cal manifestar l'interès de Catalunya de ser-ne membre i subscriure i aplicar els principis i acords de l'organització.

Pel que fa a la pertinença a l'Organització del Tractat de l'Atlàntic Nord (OTAN), hom recorda els canvis de l'organització, el mecanisme d'adhesió i el seu paper en la creació de l'Associació per la Pau, un programa basat en les relacions bilaterals entre cada país i l'OTAN, on estan presents pràcticament tots els països europeus. Hom considera que es podria:

- Demanar i negociar la participació en l'Associació per la Pau.
- Prendre la decisió sobre l'eventual adhesió en una fase posterior, un cop decidides en el marc del procés constitucional les grans opcions en matèria de defensa i de seguretat.

A propòsit de la pertinença a estructures i organismes de seguretat de la UE, es recorda que

⁵⁷ Vegeu l'informe del Consell: *“La integració a la comunitat internacional”*.



la pertinença, quan sigui plena, porta implícita la participació en alguns instruments molt importants en el terreny de la seguretat internacional, bàsicament intergovernamentals, com la Política Comuna de Seguretat i de Defensa, PCSD, part de la Política Exterior i de Seguretat Comuna. Es considera que caldria tenir presents com a punt de partida en el disseny de la política de seguretat internacional de Catalunya, el previst per als tractats, estratègies i diversos instruments i agències de la UE.

5.4.3.2. Opcions estratègiques que afecten la política de seguretat, defensa i foment de la pau

Es tracten tres qüestions. La primera, sobre la relació que ha d'existir entre recerca, economia del coneixement, indústria i política de seguretat. La segona, a propòsit del foment de la cultura de la seguretat, concretament del paper de les universitats i els centres de recerca en la formació i en la investigació en aquest tema. La tercera assenyala la importància d'apostar per intel·ligència, analítica, però també operativa.

5.4.4. Opcions a considerar a mitjà i llarg termini

Es discuteixen dos reptes que requereixen un tractament singular: (1) els models operatius, cossos, contingents i organització de la seguretat internacional, i, (2) els models i opcions a llarg termini en política de foment i de construcció de la pau.

5.4.4.1. Sobre els models operatius, cossos, contingents i organització

Els problemes a resoldre, a mitjà i llarg termini, són almenys tres, i per a tots hi ha diverses opcions i models a considerar abans de triar.

El primer, en l'esfera sobretot de la seguretat interna, tot el relatiu al model de relació o unificació entre policies locals i Mossos d'Esquadra.

El segon gran problema afecta a la forma d'organitzar els efectius de defensa, o, per dir-ho clarament, l'opció per la creació o no d'un exèrcit, i en cas afirmatiu, les opcions sobre els diversos models existents per implementar la decisió. Les funcions tradicionals dels exèrcits han estat el control i defensa del territori i la de projectar força vers l'exterior, actualment sota

mandat de NU o d'organismes regionals de seguretat, mitjançant decisions de seguretat col·lectiva.

La situació a Catalunya té un avantatge important: pot crear un model *ex novo*, estalviant-se el problema al qual ara s'enfronten la major part de països europeus: modificar, quantitativament i qualitativament, els seus exèrcits, creats fa segles, en un moment en què l'opció per exèrcits orientats a defensar fronteres d'eventuals invasions per altres exèrcits ha perdut sentit per falta d'amenaces territorials.

El tema es planteja ara de manera ben diferent a l'habitual als segles XIX i XX. Hom pot optar per dos grans models, amb exèrcit o sense. Si s'optés per prescindir d'exèrcit a la manera convencional, generalitzada al món occidental al segle XIX, es presentarien dues grans alternatives per organitzar la política de defensa:

- a) ampliar les funcions del Cos de Mossos d'Esquadra, fent que assumeixi funcions de seguretat externa i/o defensa, fet que implicaria una militarització parcial d'algunes unitats i efectius dels Mossos.
- b) crear una Guàrdia Nacional, amb funcions de seguretat, de gestió d'emergències o de defensa, autònoma, coordinada amb els altres cossos de seguretat. El segon gran model és optar per la creació d'un exèrcit que, ateses les noves condicions, podria ser ben diferent dels existents fins a finals del segle XX, com ja ha estat dit. Naturalment, la forma concreta d'estructurar aquest exèrcit i fer-lo operatiu admet diverses variants.

En tercer lloc, un cop decidida una opció o altra (amb exèrcit, sense exèrcit) i en cada cas feta una elecció per alguna de les possibilitats existents, s'entraria en tots els casos en les decisions sobre contingents, comandament, processos de selecció, equipament i eventual admissió de forans. Cal insistir, però, que les principals decisions s'hauran de prendre durant el procés constituent, tot i que les operatives i d'implementació quedaran per a després.

5.4.4.2. Sobre models per bastir una política de foment i de construcció de la pau

En aquest punt els models són diversos i obliguen a sospesar pros i contres. Cal recordar que disposar d'una política de foment de la pau deriva d'allò previst a la Carta de les NU i a

la pràctica posterior.

De fet, només hi ha una gran alternativa: comptar amb efectius i equipament preparat i format per actuar en operacions de pau sota mandat de les NU, d'altres organismes regionals, o no. La decisió està vinculada a la forma d'organitzar els recursos de la política de defensa abans esmentat.

Si la decisió al respecte fos negativa, almenys a mitjà termini, una de les poques opcions seria seguir models com el suís: donar suport logístic a les operacions de pau, sense enviar ni civils ni militars sobre terreny. Addicionalment, caldria pensar en altres maneres de fomentar polítiques de seguretat humana o de resolució i transformació de conflictes.

Si l'opció fos disposar d'unitats per a operacions de pau internacionals, caldria entrar en l'aspecte operatiu. Aquest punt, d'altra banda, tindria vincles clars amb l'opció per disposar o no d'exèrcit. Convé, però, tenir ben present el cost, alt, per constriccions de desplegament, preparació d'efectius i per necessitats d'equipament i de servei. Un exemple pot ajudar. Es considera que per disposar sempre operativament, en casos com aquest, d'un nombre "x" d'efectius cal multiplicar almenys per 3 el nombre d'efectius total disponible. Per tant, per disposar de 500 efectius sempre operatius cal disposar-ne d'uns 1.500, per tal d'assegurar rotacions i d'altres contingències.

En resum, tant la decisió que la política de defensa prevegi o no l'existència d'exèrcit o les opcions esmentades, com la decisió sobre si la política de foment de la pau ha de comptar o no amb capacitat militar per participar en operacions de pau, pressuposen opcions que cal estudiar des del primer moment. La raó, que tot i que no caldrà prendre decisions en l'etapa de transició, tampoc es poden dilatar gaire en el temps.



Aquest informe sobre *La seguretat interna i internacional de Catalunya* ha estat elaborat pel Consell Assessor per a la Transició Nacional, que està integrat per:

Carles Viver i Pi-Sunyer
President

Núria Bosch i Roca
Vicepresidenta

Enoch Albertí i Rovira

Germà Bel i Queralt

Carles Boix i Serra

Salvador Cardús i Ros

Àngel Castiñeira i Fernández

Francina Esteve i García

Joan Font i Fabregó

Rafael Grasa i Hernández

Pilar Rahola i Martínez

Josep Maria Reniu i Vilamala

Ferran Requejo i Coll

Joan Vintró i Castells

Víctor Cullell i Comellas

Secretari

