



La seguridad interna e internacional de Catalunya





La seguridad interna e internacional de Catalunya



Índice

1. Objeto	5
2. Contexto y premisas	6
2.1. La seguridad: bien público, garantía y servicio	6
2.2. Cambios en la concepción y la práctica de la seguridad interna e internacional	7
2.3. La difuminación de la distinción entre "interno" e "internacional"	10
2.4. Modelos y prácticas habituales en la seguridad internacional en el mundo occidental	11
2.5. Modelos y prácticas habituales en la seguridad interna en el mundo occidental	14
2.6. Las políticas públicas implicadas	15
2.7. Instrumentos de planificación: las estrategias de seguridad	17
3. El punto de partida: el sistema de seguridad en Catalunya	18
3.1. Evolución, descripción general, características y valoración del modelo actual	18
3.2. Los retos estructurales del nuevo sistema de seguridad	21
4. Las principales decisiones a tomar durante el periodo de transición	24

4.1. Estrategias para encarar los retos estructurales	24
4.2. Actuaciones en el ámbito de la seguridad interna	29
4.2.1. Actuaciones sobre componentes que pertenecen a competencias de la Administración central	29
4.2.2. Actuaciones sobre componentes del modelo actual	39
4.3. Opciones y actuaciones en el ámbito de la seguridad internacional	41
4.3.1. Decisiones vinculadas a la continuidad o pertenencia a tratados y organizaciones internacionales	42
4.3.2. Opciones estratégicas que afectan a la política de seguridad, defensa y fomento de la paz	48
4.4. Opciones a considerar a medio y largo plazo	49
4.4.1. Sobre los modelos operativos, cuerpos, contingentes y organización	49
4.4.2. Sobre los modelos para construir una política de fomento y de construcción de la paz	51
5. Resumen y conclusiones	53

La seguridad interna e internacional de Catalunya

1. Objeto

El objeto del informe es analizar los principales retos y actuaciones de Catalunya en el ámbito de la seguridad interna e internacional durante el periodo de transición nacional y, más concretamente, los primeros meses de construcción de un eventual nuevo Estado catalán.

El informe parte de una constatación y de una premisa. La constatación es, que si bien existe un modelo de seguridad propio en Catalunya -basado en la seguridad ciudadana y la gestión de emergencias-, no se han podido desarrollar otros componentes que forman parte de las estructuras básicas de seguridad interna de un Estado por el hecho de ser competencias de la Administración central. Y, por lo tanto, tampoco se han sido creados ni desarrollado los componentes vinculados a la seguridad internacional.

La premisa: el informe se limita a examinar, bajo el supuesto de que Catalunya sea un nuevo Estado independiente, los primeros meses del proceso de construcción de este nuevo Estado. El informe no entra en el análisis de los aspectos operativos de las estrategias políticas y actuaciones que se proponen. Tampoco entra en las políticas públicas que se tendrán que adoptar a medio y largo plazo. No obstante, se apuntan los grandes retos de seguridad interna e internacional que se tendrán que enfrentar en esta segunda fase del proceso de construcción de un nuevo Estado catalán y las alternativas o modelos que ofrece actualmente la práctica comparada en otros estados.

El informe se estructura en los apartados siguientes: el primero presenta el contexto y las premisas sobre la seguridad interna e internacional en el mundo actual. El segundo describe el punto de partida del sistema de seguridad en Catalunya. El tercero se ocupa de las decisiones que se tendrán que tomar en el periodo de transición. Finalmente, el cuarto se dedica al resumen y a las conclusiones.

2. Contexto y premisas

2.1. La seguridad: bien público, garantía y servicio

La seguridad es un bien público que el Estado tiene que proveer necesariamente a sus ciudadanos. La seguridad es al mismo tiempo un derecho para la ciudadanía y un deber para el Estado, hecho que implica que se tiene que proveer como garantía y al mismo tiempo como servicio. Además, en un mundo crecientemente interdependiente y donde las diversas dimensiones de la vida social (económica, política, medioambiental, cultural) están vinculadas entre sí, la provisión de la seguridad exige coordinación tanto a nivel interno como internacional.

Esto tiene diversas concreciones prácticas. En primer lugar, la provisión de la seguridad está vinculada a la provisión de libertad y de justicia. Una muestra clara es que la Unión Europea habla del Área de Libertad, Seguridad y Justicia. La seguridad no puede poner en peligro la libertad y la justicia, ni la justicia y la libertad tienen que socavar la seguridad. En segundo lugar, para proveerla hay que utilizar diversos instrumentos, distinguiendo entre el ámbito de la seguridad interna (circunscrito a lo que ocurre en el interior de las propias fronteras) y el ámbito de la seguridad externa o internacional (vinculada a hechos, actores o relaciones transfronterizos o internacionales). Finalmente, en tercer lugar, eso se concreta en todos los estados en la formulación de tres políticas públicas, ordenadas de más general a más concreta: seguridad; defensa, y, en tercer lugar, fomento y construcción de la paz en la esfera internacional.

Para acabar, la provisión de la seguridad interna e internacional está vinculada, visto lo que se ha comentado, a muchas otras políticas públicas (interior, justicia, relaciones exteriores, medio ambiente, Administración local, entre otros) y puede presentar fórmulas organizativas muy diversas.

2.2. Cambios en la concepción y la práctica de la seguridad interna e internacional

La seguridad es, por naturaleza, sensible al contexto. Durante la posguerra fría, iniciada hace casi veinticinco años con la "caída" del muro de Berlín¹, se han producido cambios muy significativos en la concepción y la práctica de la seguridad.

Los factores de cambio han sido diversos. Se pueden destacar, sin pretensión de exhaustividad, éstos:

- Alteraciones de la naturaleza y ubicación de los conflictos armados, que en la actualidad son básicamente internos, aunque a menudo se internacionalizan².
- Pérdida del monopolio exclusivo del control de los grandes medios de violencia por parte de los estados.
- Proliferación de actores privados de seguridad, tanto legales (empresas que prestan servicios militares o de seguridad) como ilegales (grupos terroristas, grupos paramilitares, cuerpos armados de narcotraficantes o delincuencia organizada transnacional).
- Aparición de nuevos tipos de violencia directa, que hacen que sólo 2 de cada 10 víctimas por arma de fuego en el mundo estén causadas por violencia política directa (conflictos armados y terrorismo), hasta hace poco el centro de los problemas de seguridad³.
- La nueva distribución del poder, a nivel internacional y regional.

¹ El muro de Berlín era parte de la frontera interalemana y separaba Berlín Oeste de Berlín Este y de la República Democrática Alemana (RDA). Se empezó a construir el 13 de agosto de 1961 y su demolición, conocida popularmente por "caída", se inició el 9 de noviembre de 1989.

² Si se utiliza la base de datos del Departamento de Paz y Conflictos de la Universidad de Uppsala, por ejemplo el artículo que se publica anualmente como constatación de los cambios en el *Journal of Peace Research*, se puede concluir que la media de ocurrencias de conflictos armados durante la posguerra fría gira entorno a los 30, de los cuales, de media sólo 1-2 son, conflictos interestatales.

³ Declaración de Ginebra, "Global Burden of Violence" 2011, Ginebra, 2011. Véase <http://www.genevadeclaration.org/measurability/global-burden-of-armed-violence.html> . El número estimado de muertos por arma de fuego es de 500.000 como media anual.



- Aparición de nuevos tipos de amenazas y riesgos, en la esfera medioambiental, social, política y económica, a menudo facilitada por la utilización de tecnologías de la comunicación y de la información, paralela a la pérdida de peso o desaparición a muchas zonas de las amenazas territoriales.
- Cambios en las tendencias de gasto militar, con un claro descenso de la importancia de los países occidentales, producto de reducciones importantes y continuadas, y un crecimiento muy importante, en términos relativos⁴, del gasto y el rearme de los países emergentes y, regionalmente, del área asiática.
- Cambios en el tamaño, composición, organización y estructura operativa de la mayor parte de fuerzas armadas de los países occidentales, con una tendencia hacia la profesionalización, la reducción de los efectivos y la focalización en las unidades de intervención rápida.

El resultado de los cambios mencionados y de la reflexión sobre su impacto en la vida política ha llevado a una transformación en la concepción de la seguridad, que ahora se entiende como un proceso dinámico, y por lo tanto, siempre mejorable, multidimensional, y centrado en las personas y no sólo en los estados, un rasgo -éste último- al que se suele aludir como seguridad humana⁵. Un expediente útil para explicar las alteraciones mencionadas es hablar de un proceso doble de ampliación y de profundización de la seguridad. Concretamente, de ampliación de los riesgos y de las amenazas y también de los referentes, de los sujetos y objetos dignos de ser protegido: estados, personas,

⁴ La tendencia, como ponen de manifiesto anuarios como los del SIPRI o los del Instituto de Estudios Estratégicos de Londres, es indiscutible. En términos absolutos, sin embargo, hay que recordar que el gasto militar de los EE.UU. representa todavía casi el 50% del total y la de los miembros de la OTAN casi un 70%.

⁵ El concepto fue mencionado por primera vez en el Informe del PNUD de 1993, aunque se desarrolló en el informe de 1994. Actualmente es un concepto bastante utilizado, que tiene dos grandes acepciones, una restringida (garantizar la seguridad física de las personas, a la cual se suele aludir hablando del enfoque canadiense o de "*freedom from fear*", asegurar la ausencia de miedo) y una ampliada (garantizar la satisfacción de todas las necesidades básicas, a la cual se alude hablando del enfoque japonés o de "*freedom from want*", asegurar la provisión de las necesidades). Todo eso fue objeto de un Informe Mundial elaborado por una Comisión presidida por Sadako Ogata y Amartya Sen, *Final Report of the Commission on Human Security* <http://www.unocha.org/humansecurity/chs/finalreport/>.

comunidades y valores. Y de profundización, dado que se considera necesario recurrir a diversos instrumentos (preventivos, de gestión de crisis, de tratamiento de las inseguridades ya manifestadas directamente, de restauración de los daños producidos) y a diversos actores, privados y públicos, para encarar las mencionadas amenazas, peligros y riesgos.

Con respecto a las dimensiones de la seguridad, que determinan los referentes a proteger y las amenazas que hay que considerar, se suelen distinguir al menos cuatro por su importancia: la social y política; la medioambiental; la económica, y la militar. Durante la guerra fría, en cambio, la concepción dominante de seguridad nacional se limitaba prácticamente a la dimensión militar. El carácter multidimensional, la ampliación y la profundización de la seguridad han incrementado todavía más el impacto de los cambios en la práctica de la seguridad. Eso puede hacer que un tema que en un país no se percibe inicialmente como una amenaza a la supervivencia -por lo tanto, un tema que se encuentra fuera de la dimensión de seguridad-, entre en el discurso político, se convierta en tema central de la agenda pública y acabe, temporalmente⁶, como parte de la agenda de la seguridad interna o internacional. Finalmente, puede servir como justificación de medidas excepcionales en determinadas áreas, a causa de la percepción de riesgo de supervivencia. Este proceso, estudiado en detalle a mitad de los años 90, se ha conocido como "mecanismo de securización"⁷ y es actualmente un elemento imprescindible de las políticas de seguridad.

Finalmente, estas alteraciones y cambios han tenido como principal consecuencia práctica una modificación sustantiva de la percepción del riesgo. Primero, en función de la doble dimensión de análisis de peligrosidad y de probabilidad, se distinguen ahora, de menor a mayor grado de peligrosidad y probabilidad, entre riesgo, peligro y amenaza. Segundo, han disminuido mucho, como mínimo en los países occidentales, los riesgos y amenazas territoriales y militares, y, por el contrario, han proliferado los vinculados a las dimensiones societaria, económica y medioambiental, de los cuales nos ocuparemos en el apartado 2.4. Tercero y último, se ha difuminado, entre otras cosas por el nuevo tipo de riesgos y amenazas, la distinción entre seguridad interna y seguridad internacional.

⁶ Por ejemplo, en algunos países la percepción de la inmigración como una amenaza a la identidad y valores del país o para la cohesión social.

⁷ Véase el libro que definió el concepto, B. Buzan/O.Waever/J de Wilde, "*Security: A New Framework for Analysis*, Boulder, Lynne Rienner", 1997.

2.3. La difuminación de la distinción entre "interno" e "internacional"

A los efectos del presente informe, se pueden destacar tres impactos de esta difuminación.

El primero afecta las estrategias de seguridad, el principal instrumento plurianual de planificación de las políticas públicas. Muchos países y organismos diferencian entre estrategias internas e internacionales, como la Unión Europea (UE) que dispone desde 2003 de una Estrategia Europea de Seguridad (EES) revisada el año 2008; y de una Estrategia de Seguridad Interior (ESI) implementada desde 2010⁸. En ambas se constata un fenómeno: el tratamiento de las mismas amenazas, o de sus dimensiones específicas, principalmente: terrorismo, ciberseguridad, seguridad energética, lucha contra la delincuencia organizada, protección de infraestructuras básicas o críticas, entre otros.

El segundo afecta a la organización de buena parte de las estructuras de seguridad interna e internacional: todas exigen imperativamente más y mejor coordinación, dentro de cada Estado y también entre todos los estados -y los organismos internacionales de seguridad- en la esfera internacional. Especialmente importante es todo aquello relativo a los servicios de inteligencia, que a causa de este factor y del impacto de los atentados del 11 de septiembre⁹, se han reorganizado en prácticamente todos los países, asegurando, en caso de existir diversos servicios o unidades de inteligencia en un país, el tratamiento conjunto de la información y la valoración de los riesgos. La inteligencia se ha convertido en el punto neurálgico de los sistemas de seguridad, interna e internacional.

El tercero y último afecta a la diferencia de funciones entre cuerpos policiales y efectivos de defensa, que a pesar de existir se ha difuminado parcialmente en algunos casos, hecho que posibilita funciones más claramente militares o de defensa de ciertos cuerpos policiales. Esta práctica es también claramente visible en la creciente importancia de unidades policiales en operaciones de paz bajo mandato de las Naciones Unidas (NU).

⁸ A parte de otras estrategias específicas

⁹ Como es sabido, un servicio de los Estados Unidos había detectado la conducta sospechosa en algunas escuelas de aviación de personas que sobre todo querían practicar maniobras de giro en vuelo y que figuraban en listados de potenciales sospechosos, pero nunca serían analizadas por las grandes agencias de seguridad de los EE.UU.

2.4. Modelos y prácticas habituales en la seguridad internacional en el mundo occidental

Los cambios descritos anteriormente han afectado fuertemente, y de hecho están todavía afectando, a las políticas de seguridad internacional, de defensa y de fomento y construcción de la paz¹⁰. Para decirlo de forma sintética, entre el año 2002¹¹ y el presente, en función de las peculiaridades y ciclos respectivos de la planificación política, todos los países europeos, así como buena parte de los occidentales y de los países emergentes, han elaborado diagnósticos, libros blancos y estrategias de seguridad y de defensa, a la luz de los nuevos tipos de violencia, de los conflictos armados y del nuevo panorama de las amenazas y de la seguridad internacional antes mencionado.

Un análisis de las principales estrategias permite sistematizar una serie de preguntas compartidas¹², es decir, preguntas que han sido en la base de su elaboración:

- a) ¿Qué riesgos suponen una mayor amenaza para la seguridad del estado y de los ciudadanos, analizados en función de su peligrosidad y de su probabilidad?
- b) Qué modelo o paradigma se escoge para organizar los recursos defensivos del Estado: ¿primero la defensa territorial o la focalización en una fuerza de despliegue rápido, que se pueda proyectar a cierta distancia estratégica?
- c) ¿Cuál es el grado de consistencia y coherencia de las estrategias de seguridad del Estado y también de la organización u organizaciones internacionales de seguridad y defensa de las cuales el Estado es miembro?

¹⁰ Respecto de este último componente, las actuaciones para asegurar la paz y la seguridad internacional o para fomentar la construcción de la paz después de un conflicto armado, habrá bastante de recordar la creciente importancia de las misiones en el exterior (operaciones de paz), bajo mandato de NU

¹¹ La fecha no es arbitraria, responde al impacto a todas las estrategias de seguridad de los atentados del 11 de Septiembre de 2001.

¹² Se han examinado directamente las estrategias de 12 países y se ha seguido también la propuesta analítica elaborada por Fred Tanner te alt, "Security Strategies Today; Trends and Perspectives", Geneva Center for Security Policy, Papel 9, 2009

Aunque la heterogeneidad es la norma para responder las diversas preguntas y derivar en cada caso las respectivas estrategias y políticas de seguridad internacional y de defensa, en el marco europeo se pueden distinguir una serie de rasgos compartidos en cuanto a diagnóstico, modelos y prácticas en los últimos años:

- La casi nula percepción de amenazas territoriales, al menos en territorio continental, debido a la inexistencia de peligros creíbles de invasión.
- La preocupación creciente y recurrente por amenazas como:
 - Proliferación de misiles balísticos y armas de destrucción masiva (ADM)
 - Delincuencia transnacional organizada y narcotráfico
 - Terrorismo
 - Ciberseguridad (vulnerabilidad del espacio cibernético)¹³
 - Vulnerabilidad/seguridad energética
 - Protección de infraestructuras críticas¹⁴
 - Cambio climático
- Reducción sustantiva de los presupuestos de defensa y del gasto militar.
- Revisión, a la baja, de los programas de rearme en curso -incluidos algunos grandes programas europeos- y potenciación, como estrategia

¹³ Se trata de una realidad multidimensional que se manifiesta, a causa de la dependencia cibernética compartida, en al menos cuatro dimensiones clásicas de la seguridad: la ciberdelincuencia; el ciberespionaje; el ciberterrorismo; y la ciberguerra. Estas cuatro dimensiones conforman los pilares de la ciberseguridad. La delincuencia cibernética es de largo la amenaza más visible, y la socialmente más importante. Abarca pequeños robos y fraudes, fraudes financieros importantes y pornografía infantil y, normalmente, no tiene ninguna motivación política. Afecta de manera importante a la economía de las naciones y se ha convertido en una de las tareas regulares de los servicios policiales, con unidades y centros especializados. El ciberespionaje se usa en todas las dimensiones de la vida, desde la industrial hasta la militar. Además, episodios recientes que afectan a personas y organizaciones (Snowden, Wikileaks) han mostrado que algunos gobiernos usan técnicas de ciberespionaje, en particular programas y virus (GhostNet) para recopilar datos ingentes a través del ciberespacio sobre personas, empresas, organizaciones y gobiernos.

¹⁴ Entre éstas, centrales nucleares y puntos donde puede haber cantidades significativas de material radiactivo, no por el riesgo inmediato de proliferación nuclear sino por el eventual uso para construir "bombas sucias", artilugios convencionales que al estallar extenderían por el territorio material radiactivo.

compensatoria, de tecnologías de doble uso¹⁵ y de vínculos entre el sector industrial de defensa y sectores industriales civiles.

- Modificación sustantiva de los ejércitos, con la generalización de la profesionalización¹⁶, la reducción importante de los efectivos y la priorización de la creación de unidades de despliegue rápido y de proyección de bastante hacia el exterior, cómo ya hemos señalado antes.
- Combinación de estrategias de defensa colectiva (alianzas militares clásicas, como la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN)), que presuponen acción conjunta contra un agresor externo), de seguridad colectiva (lo previsto en las NU, acción conjunta contra usos ilegales de la fuerza o violaciones importantes de las reglas compartidas por un miembro del sistema, incluyendo acciones coercitivas¹⁷) y seguridad cooperativa (acciones que, como prevé la Asociación para la Paz de la OTAN, exigen siempre el consentimiento de todas las partes implicadas).
- Importancia creciente de la inteligencia estratégica en todos los componentes del sistema de seguridad.

Todo eso, en un contexto de preocupación por el refuerzo del multilateralismo y la creación de un mundo más seguro que, siguiendo con el lenguaje de la Estrategia de Seguridad Europea, obliga a ser "más capaces, más coherentes y más activos".

¹⁵ La práctica, y la expresión, de "doble uso" se remonta en 1947, cuando Land Rover creó el primer todoterreno civil a partir del chasis y de parte de la mecánica del "jeep" militar utilizado durante la segunda guerra mundial. La UE le concede actualmente gran importancia con programas y fondos impulsados por la Comisión Europea y por el European Defence Agency (EDA).

¹⁶ Ciertamente, todavía quedan algunos con leva o servicio militar obligatorio, tanto en fuerzas armadas de países de larga tradición (Suiza) como de países de creación reciente (estados surgidos del antiguo Este), pero no en los principales países europeos.

¹⁷ Hay que recordar que la autorización de medidas coercitivas legales está circunscrita en el Consejo de Seguridad cuando, al amparo del artículo 39, aprecie amenazas a la paz y a la seguridad internacional, agresiones a un estado o una ruptura de la paz, hecho que permite aplicar medidas coercitivas de tipo no militar o militares.

2.5. Modelos y prácticas habituales en la seguridad interna en el mundo occidental

La seguridad interna, en parte por la aparición de nuevas amenazas, ya mencionadas, presentes dentro de y fuera del territorio de los estados, se ha reforzado particularmente después de los atentados del 11 de septiembre de 2001.

Los modelos y prácticas habituales en los países europeos, y a la propia UE, se pueden caracterizar por:

- a) Enfoque amplio e integral de la seguridad interna, con atención a los retos derivados de las nuevas amenazas y de la difuminación de la distinción "interno" y "internacional".
- b) Combinación de instrumentos y políticas de seguridad interna con el respeto por los principios y valores propios de las naciones europeas, explicitados por ejemplo en la UE: los derechos humanos y las libertades fundamentales; con respecto al estado de derecho, la democracia, al diálogo, la tolerancia, la transparencia y la solidaridad.
- c) Presencia de componentes diversos como la seguridad pública y privada, la gestión de las emergencias y la protección civil.
- d) Cooperación, interna y externa, entre autoridades policiales, de fronteras y judiciales con otros servicios relacionados, como protección civil, sanidad o servicios sociales.
- e) Búsqueda de sinergias, mediante la coordinación internacional, entre cooperación policial, información e inteligencia, gestión compartida de fronteras (integrada, en el caso de la UE) y sistemas de justicia penal.
- f) Garantía de control democrático y judicial de las actividades de seguridad.
- g) Refuerzo de las capacidades de inteligencia e información, en particular de intercambio de información y de capacidades de análisis y valoración, con la creación o refuerzo de unidades especializadas, que son parte nuclear del sistema.
- h) Optar por enfoques proactivos, que buscan la prevención y la anticipación. Estos

enfoques implican ocuparse no sólo de los síntomas, sino de las causas profundas de la violencia o de la inseguridad, en colaboración con otros actores y asegurando la coherencia de las políticas.

- i) Mejora constante de la capacidad operativa y del equipamiento, con una apuesta clara por el material de uso dual¹⁸ y la automatización (importancia de los artefactos aéreos no tripulados o *drons*).
- j) Desarrollo de capacidades, con reglas y organización específica (de tipo militar), para poder ser usado en supuestos de intervención en operaciones en el extranjero.

Con respecto a las amenazas importantes, como ya se ha comentado previamente, las principales coinciden con las mencionadas en la seguridad internacional, sobre todo delincuencia organizada y narcotráfico, terrorismo, ciberseguridad, falsificaciones y protección de infraestructuras críticas.

2.6. Las políticas públicas implicadas

Ya se ha dicho que los estados necesitan disponer, para proveer el bien público de la seguridad, de diversos instrumentos y, particularmente, de tres políticas públicas¹⁹ que, en el contexto del informe, se pueden ordenar de mayor a menor por su alcance y contenido: las políticas públicas de seguridad, la política de defensa y la política de fomento y de construcción de la paz.

La política de seguridad, que incluye la dimensión interna y la internacional, es con diferencia la más amplia de las tres. En el mundo actual las políticas públicas de seguridad se elaboran distinguiendo en la medida del posible los elementos de seguridad interna y los de seguridad internacional, a partir de una visión estratégica inicial con un procedimiento estándar:

¹⁸ Es decir, equipamiento que se pueda utilizar en situaciones de estricta seguridad ciudadana y también en supuestos de seguridad con componentes externos, como protección y vigilancia de fronteras.

¹⁹ Por política pública se entiende un conjunto de actuaciones, medidas reguladoras, leyes y prioridades de financiación respecto de un tema concreto, que han sido establecidas, en un área determinada por una entidad gubernamental o por sus representantes

- Se parte de los valores, principios y elementos que hay que proteger (fijando -si hace falta- las priorizaciones necesarias).
- Se establecen y valoran, en términos de magnitud y de probabilidad, los riesgos, peligros y amenazas²⁰.
- Se establecen finalmente las orientaciones, actuaciones, contramedidas y recursos para hacerles frente.

La política de defensa se centra en los objetivos, recursos e instrumentos para combatir las amenazas externas y, en particular, las amenazas territoriales a la existencia de un Estado y de los suyos nacionales y entre sus recursos puede prever la existencia de unidades militares y de ejércitos. La elaboración de la política de defensa sigue parámetros parecidos a la de seguridad, con respecto a la valoración de riesgos y a la planificación, con una diferencia de matiz: en valorar el riesgo, sobre todo en el caso de amenazas territoriales, se da importancia no sólo en los escenarios más probables sino también en todos los posibles.²¹

En último lugar, la política de fomento y construcción de la paz se relaciona con las diversas prácticas que hacen los estados, en el marco de la aceptación de la prohibición del uso de la fuerza como manera de resolver las controversias en las relaciones internacionales, salvo los casos de legítima defensa y de seguridad colectiva. Esta política puede prever o no la capacidad para proyectar fuerza, policial y/o militar, en el exterior, en operaciones de paz bajo mando de organizaciones internacionales, o conformarse con apoyo logístico, de inteligencia, o actuaciones de asistencia humanitaria y cooperación técnica.

Las tres políticas están vinculadas con otras políticas públicas, particularmente con la política exterior. Y las tres son irrenunciables. Es decir, hay que disponer siempre de éstas, con independencia de la forma como se decida hacer real y operativa la provisión del bien público. Por último, cabe señalar que actualmente se ha innovado mucho en

²⁰ Individualmente y de forma interconectada, dado que los vínculos pueden potenciar la dimensión de riesgo de los componentes singulares.

²¹ En los estudios y la práctica estratégica suele aludirse al hecho diferencial mencionado hablante de "*worst case*", consideración de la peor de las posibilidades

todas ellas, de manera que suelen utilizar actores públicos y privados, diversas formas de diplomacia de acompañamiento e instrumentos multidimensionales.

2.7. Instrumentos de planificación: las estrategias de seguridad

Las mencionadas políticas suelen tener por todas partes ciclos de planificación y operacionales plurianuales, para asegurar que se dispone de la capacidad, disponibilidad y despliegue de los recursos humanos necesarios, de las estructuras de mando y de coordinación precisas y, también de la adquisición y modernización del material pertinente.

El instrumento básico es la elaboración de una estrategia de seguridad para un periodo determinado. Como ya hemos dicho, las estrategias tienen, como punto de partida y de llegada, la definición de lo que hay que proteger, antes de valorar los riesgos y proponer medidas correctoras. Concretamente, una estrategia de seguridad -interna, internacional o integrada- pasa por las fases siguientes:

- a) Establecimiento del consenso sobre los valores, principios y elementos que hay que proteger.
- b) Identificación de las amenazas, los peligros y los riesgos, de forma general e identificando, si es posible, el origen y los actores implicados.
- c) Valoración de la magnitud (peligrosidad), escala temporal y probabilidad de cada una de las amenazas, peligros y riesgos.
- d) Definición, para cada uno de las amenazas, peligros y riesgos, de las eventuales contramedidas que las pueden neutralizar o combatir.
- e) Establecimiento de prioridades de actuación, de instrumentos y de recursos, de forma genérica, distinguiendo actuaciones a corto plazo (gestión de riesgo y tratamiento de los síntomas) y actuaciones a medio y largo plazo (tratamiento de las causas estructurales, profundas).

Finalmente, los departamentos, unidades y responsables establecerán, siempre bajo control

de los poderes legislativo y ejecutivo, el operacional, que incluye todo el relativo a los contingentes, su dotación y su despliegue, y naturalmente, los mecanismos de mando y de coordinación.

3. El punto de partida: el sistema de seguridad en Catalunya

Al encarar los problemas de seguridad antes mencionados, hay que recordar que Catalunya no parte de cero, dado que se puede hablar de la existencia de un sistema de seguridad, en particular con respecto a seguridad interna. Por contra, todo aquello relativo a la seguridad internacional plantea retos importantes porque ha sido vinculado a las competencias exclusivas de la Administración central.

3.1. Evolución, descripción general, características y valoración del modelo actual

El actual sistema de seguridad de Catalunya se ha construido progresivamente, entorno a dos grandes componentes, la seguridad ciudadana, que se provee fundamentalmente mediante policía local y policía autonómica, y la gestión de las emergencias, que combina efectivos profesionales y voluntarios. Subsidiariamente, existe también todo el relativo a seguridad privada. Evolutivamente, su creación parte del desarrollo de una policía propia, de acuerdo con el artículo 149 de la Constitución española (CE, 1978) y del artículo 13 del Estatuto de autonomía (EA, 1979).

El Gobierno de Catalunya fue adquiriendo de manera progresiva las competencias en materia de seguridad pública. Primero, al principio de los años 80, se desarrollaron los cuerpos de policía local (PL) y después se creó la policía autonómica, a partir del Catalunya (CME). Posteriormente se sucedieron algunos hitos primordiales: el despliegue progresivo de los Mossos d'Esquadra por el territorio, en sustitución de los cuerpos estatales; la creación de un modelo de formación conjunto para las policías locales y los Mossos

d'Esquadra; y el despliegue de un marco legal específico²². Con respecto a las emergencias, el marco legal deriva de normativa catalana y española²³. A partir de 2006, el Estatuto de autonomía ahora vigente (EA, 2006) complementó el marco de referencia para los dos componentes y fijó el alcance competencial y la responsabilidad de municipios y de la Generalitat. Se puede hablar, pues, de un modelo con clara vocación de sistema de seguridad pública.

Analíticamente, el modelo presenta las características siguientes.

En primer lugar, está centrado en la seguridad interna, aunque de forma incompleta, particularmente en la seguridad ciudadana, vistas las competencias de la Administración central en ámbitos muy importantes. Desde el punto de vista ciudadano, la visibilidad en la vía pública de los cuerpos de seguridad estatales, Cuerpo Nacional de Policía y Guardia Civil, es escasa, a pesar de su presencia regular en el territorio (unos 7.000, el 5% del total de efectivos estatales).

En segundo lugar, el sistema está estructurado en torno a la Policía de las instituciones propias, es decir, Policías locales y Catalunya. La coordinación con los cuerpos estatales de seguridad se realiza a través de la Junta de Seguridad de Catalunya, y, a un nivel más operativo local, de las Juntas Locales de Seguridad, existentes en prácticamente todos los 213 municipios con policía local. Y, organizativamente, se ha basado en el despliegue territorial completo del Catalunya. Además, el Cuerpo ha desarrollado, por necesidades operativas, unidades de investigación criminal o de control de medio ambiente. En la práctica, funciones de policía administrativa y necesidades operativas han generado intersecciones funcionales e interdependencias entre el CME y los cuerpos de seguridad de la Administración central, sobre todo en el ámbito de la seguridad privada²⁴.

²² Leyes 19/1983 y 10/1994, de la Policía de la Generalitat- CME; Ley 16/1991, de las policías locales de Catalunya; y Ley 4/2003, de Ordenación del sistema de seguridad pública de Catalunya

²³ La Ley 5/1994, para la regulación de los servicios de prevención y de extinción de incendios y de salvamentos de Catalunya, y las leyes de Protección Civil 2/1985 y 4/1997 de ámbitos, respectivamente, español y catalán.

²⁴ Se suelen citar ejemplos como la formación de la seguridad privada (acreditación de profesores, de centros y de agentes) o el control de las actividades de los detectives privados, en las intersecciones. Las interdependencias están vinculadas a la limitación territorial, de temas o de

En tercer lugar, se fundamenta en un modelo de seguridad ciudadana que se basa en el trabajo conjunto, la formación compartida -a cargo del Institut de Seguretat Pública de Catalunya, ISPC- y la coordinación institucionalizada²⁵ de las policías locales (213 cuerpos) y del Catalunya (a través de las mencionadas Juntas Locales de Seguridad²⁶ y de la Mesa de Coordinación Operativa), una coordinación que ha sido también favorecida por factores coyunturales²⁷. El margen de mejora, sin embargo, en el apartado de las policías locales es significativo, por ejemplo en temas como coordinación y homogeneización de procedimientos.

En cuarto lugar, en cuanto a la gestión de las emergencias y la protección civil, está estructurado combinando cuerpos profesionales (Bomberos de la Generalitat de Catalunya, Bomberos de Barcelona) y estructuras voluntarias y con presencia local, como Protección Civil o las Asociaciones de Defensa Forestal (ADF). El sistema garantiza una alta capacidad de prevención y de respuesta ante las emergencias, con un papel primordial de la Dirección General de Protección Civil, del propio Cuerpo de Bomberos de la Generalitat y del Cuerpo de Bomberos del Ayuntamiento de Barcelona, y un mecanismo de coordinación bien estructurado.²⁸

Cuantitativamente, las dimensiones del sistema propio, aparte de los cuerpos estatales de seguridad desplegados en Catalunya, se pueden resumir así:

servicios, que se convierte en estatal central cuando afecta territorios situados fuera del territorio competencial.

²⁵ Mediante instrumentos diversos, como la coordinación entre cuerpos locales, la coordinación entre PL y CME, acuerdos específicos entre ayuntamientos y el Departamento de Interior, que periódicamente se han reflejado en normativas (Ley 4/2003) o reestructuraciones del propio Departamento (Decreto 320/2001, de reestructuración del Departamento de Interior).

²⁶ Prácticamente todas están constituidas y se reúnen habitualmente, al menos en las sesiones ordinarias, no siempre en las ampliadas, que prevén asistencia de representantes de las entidades vecinales, comerciantes, y otros. El hecho de que el despliegue progresivo del Cuerpo de Mossos fuera vinculado a la firma de un Convenio con el municipio que disponía de policía local ha ayudado.

²⁷ Por ejemplo, además de la formación conjunta en el ISPC, la integración en sistemas de información y de procedimientos (NIP-SIP), la incorporación al sistema 112 y a la red RESCAT (que utiliza conferencias regionales).

²⁸ Un buen ejemplo lo da la red Rescat, cuyos principales usuarios son: Mossos d'Esquadra, Bomberos de la Generalitat, Bomberos de Barcelona, Guardia Urbana de Barcelona, Servicio de Emergencias Médicas, Agentes Rurales, Agencia Catalana del Agua, Dirección General de Protección Civil, policías locales y los servicios de protección civil de todos los ayuntamientos sin policía local.

- Con respecto a la Seguridad Ciudadana, 17.000 efectivos de Mossos d'Esquadra y 11.000 efectivos de Policía local;
- Con respecto a la Gestión de emergencias, 4.500 efectivos del Cuerpo de Bomberos de la Generalitat, 600 efectivos del Cuerpo de Bomberos de Barcelona, 12.000 efectivos de ADF, 1.000 efectivos de Protección Civil.

En total, 28.000 policías y 18.000 efectivos para gestión de las emergencias.

El sistema de seguridad ciudadana, por lo tanto, se basa en la coexistencia de dos subsistemas: el de las policiales locales y el del Catalunya. Desde el punto de vista del diseño, es un sistema inspirado en la idea de la seguridad como bien público a proveer, y, al mismo tiempo como derecho, garantía y servicio, basado en principios democráticos y orientado al servicio de la ciudadanía. Un modelo, pues, aun válido, con mejoras y reformas y cambios derivados de la nueva situación, para la gestión de la seguridad ciudadana y las emergencias.

Los principales retos no se encuentran, por lo tanto, en el modelo vigente, sino en el que hasta ahora no se ha previsto como parte de la seguridad interna que ha sido competencia de la Administración central y la seguridad internacional.

3.2 Los retos estructurales del nuevo sistema de seguridad

Los retos de la construcción de un nuevo sistema de seguridad, interna e internacional, en el contexto de creación de una eventual Catalunya independiente se tienen que analizar en una doble dimensión. En primer lugar, los retos estructurales, que afectan al proceso de transición, el proceso constituyente y los años posteriores, en que se formulen las políticas públicas y se concreten las opciones elegidas en la futura Constitución. En segundo lugar, los retos más inmediatos de los cuales se derivan después las opciones y modelos a considerar, y, sobre todo, las actuaciones a considerar (ved apartado 4).

Con respecto a los retos estructurales, hay al menos seis tipos.

- En primer lugar, los derivados del nuevo marco conceptual, político y organizativo que supone ser Estado, con fronteras propias (terrestres, marítimas y aéreas), en un contexto de país occidental europeo y muy mayoritariamente europeísta. Dicho de otra manera, todo lo que se deriva de la introducción de "nuevas fronteras" en un contexto de imprescindible colaboración con los países con los cuales se compartirá frontera (Andorra, España y Francia) y con el conjunto de la UE. En términos de seguridad interna, por ejemplo, eso quiere decir que los cuerpos policiales catalanes tendrán que pensar y prepararse para trabajar en un cuádruplo nivel: local; estatal; europeo; internacional. Además, en un escenario de progresiva integración en la comunidad internacional los cuatro niveles comportarán algunas restricciones y obligaciones.
- En segundo lugar, los derivados de cuál sea el escenario de construcción del nuevo Estado, de colaboración o de no colaboración con España, en general y en particular en los temas de seguridad. En temas de seguridad interna e internacional, algunas amenazas, como se comenta después, exigen, en interés de todas las partes, plena colaboración. En otros casos, como el relativo a una cantidad importante de registros, bases de datos y archivos, equipamiento de seguridad, servicios específicos (ciberseguridad, inteligencia) podrían presentar durante bastante tiempo fricciones y problemas de coordinación.
- En tercer lugar, los derivados de la asunción de áreas importantes de la seguridad interna que hasta ahora han sido competencia exclusiva de la Administración central. Aquí mencionamos las principales: investigación de la delincuencia organizada; terrorismo; narcotráfico; control de fronteras; registro de identidad; inmigración; control de armas; medio ambiente; inteligencia; ciberseguridad; tareas específicas de gestión de las emergencias y de protección civil ahora cubiertas por unidades estatales especializadas, como la Unidad Militar de Emergencias; incorporación progresiva en cuerpos internacionales policiales y coordinación constante con ellos. Hay que decir que algunos de estos componentes y amenazas son los mismos que se destacan en las estrategias de seguridad de los países de nuestro entorno o de la UE.
- En cuarto lugar, todo aquello relativo a la seguridad internacional, que hay que encarar a partir del nuevo marco mental enumerado en el primer reto: ser país de

nuevas fronteras. Hay que destacar los retos más inmediatos: el control territorial y de fronteras; la inteligencia; el terrorismo; la delincuencia transnacional organizada; la pertenencia a organizaciones internacionales; la continuidad o denuncia de tratados internacionales. Muchos de estos aspectos afectan a la política de defensa: como protegerse de algunas amenazas y garantizar control territorial, incluyendo la creación rápida de unidades y servicios esenciales, y, eventualmente, la creación o no de un ejército. Finalmente, todo aquello relativo a la forma como se debe encarar la política de fomento de la paz y la seguridad internacionales. Se trata de un requisito que deriva de la Carta de las NU, y que, ya en los años 90 dio lugar al despliegue de un cierto consenso -que incluye operaciones internacionales bajo mandato de las NU- a la comunidad internacional sobre la consolidación o construcción de la paz en países en conflicto o postconflicto.

- En quinto lugar, los retos vinculados a la mejora evolutiva y a una eventual reestructuración del sistema de seguridad ciudadana y de gestión de las emergencias. Aquí entraría también la necesidad de encarar, con nuevo enfoque, la seguridad privada.
- En sexto lugar, todo aquello relativo a la gestión del sistema, que incluye las decisiones sobre departamentos del Gobierno de los cuales tendrían dependencia funcional y orgánica, la adscripción de las unidades o servicios que se vayan creando, y las líneas de mando, coordinación y control, las eventualmente nuevas y la reestructuración de las existentes (Juntas de Seguridad Local, Junta de Seguridad de Catalunya). Hay que hacer también una especial noticia a la necesidad de reforzar mucho la coordinación entre las policías locales y los Mossos d'Esquadra, primordial para garantizar la seguridad ciudadana.

Los seis tipos de retos implican decisiones y actuaciones que durarán años, por lo cual se tienen que encarar garantizando al máximo la coherencia final.

4. Las principales decisiones a tomar durante el periodo de transición

El epígrafe se divide en cuatro subapartados. Se consideran en primer lugar las propuestas para encarar los retos estructurales. Después se analizan las opciones y propuestas en el ámbito de la seguridad interna, distinguiendo las propuestas sobre componentes que pertenecían a competencias de la Administración central y las que afectan componentes del modelo actual. El tercero se ocupa de las opciones y propuestas en el ámbito de la seguridad internacional, diferenciando entre decisiones vinculadas a la continuidad o pertenencia a tratados y organizaciones internacionales y las opciones estratégicas que afectan a la política de seguridad, defensa y fomento de la paz. Finalmente, el cuarto apartado trata las opciones a considerar a medio y largo plazo

4.1. Estrategias para encarar los retos estructurales

Los seis tipos de retos estructurales exigen actuaciones decididas y persistentes, y, al mismo tiempo, que la materialización progresiva de las decisiones que se vayan adoptando permita progresar sin hacer y deshacer. Es decir, que se puedan afinar las estructuras que se vayan creando, buscando la máxima coherencia. Acto seguido se enumeran algunas propuestas para hacerlo.

- a) Conseguir que, incluso en un eventual escenario de no colaboración con España, en temas relevantes (lucha contra el terrorismo y el narcotráfico, la ciberseguridad, lucha contra la delincuencia organizada, control de fronteras) haya coordinación, traspaso de información (en particular de inteligencia) y trabajo conjunto, vista la naturaleza transfronteriza de las amenazas. El razonamiento a utilizar -pedagógicamente, de forma sistemática y en todos los espacios- es que cualquier otro escenario sería perjudicial a todo el mundo, incluidos muchos otros países, europeos y no europeos. No prever explícitamente ningún otro escenario, a pesar de empezar desde el primer día con la implementación de las decisiones y compromisos propios, refuerza la creación de prácticas de colaboración.

- b) Buscar asesoramiento y ayuda para poner en marcha desde el primer momento un servicio o servicios de inteligencia, de forma embrionaria, orientado a recoger y procesar información por facilitar la toma de decisiones. La inteligencia es el núcleo duro de la seguridad interna e internacional. A pesar de un escenario de colaboración, la naturaleza sensible del servicio aconseja empezar desde el principio buscando la autonomía, siempre en un contexto de colaboración y de coordinación, primordial en el ámbito de inteligencia. El servicio o servicios tendrán que compatibilizar las dos características básicas que tienen con un Estado democrático y europeo: combinar el trabajo discreto y secreto con el control democrático y el amparo de un marco legal claro y explícito. Con respecto a la cuestión de si conviene prever un solo servicio o diversos, hay ejemplos de todo tipo. Sin embargo, al empezar de nuevo, siempre es más fácil a posteriori dividir que unificar.
- c) Continuar considerando la política de seguridad, que tendrá que ampliar de forma significativa sus objetivos y componentes, como un bien público, un derecho, una garantía y un servicio, de acuerdo con la práctica ya vigente a Catalunya y que es norma en los países del entorno.
- d) Integrar desde el primer momento en todas las actuaciones dirigidas a la seguridad interna, los principios, valores, funciones y objetivos presentes en los documentos y estrategias de la UE, en particular la mencionada Estrategia de Seguridad Interna (2010) y todo lo que se deriva, en términos de coordinación, complementariedad y coherencia entre libertad, seguridad y justicia.
- e) Poner en marcha, de forma progresiva, todos los componentes de la seguridad interna, en colaboración y asesoramiento con el máximo número de organismos especializados, que hasta ahora han sido competencia de la Administración central. Hay que recordar que una buena parte son también centrales para la seguridad internacional.
- f) Partir, en el momento de establecer las valoraciones de las amenazas, peligros y riesgos en seguridad internacional, de las estrategias de seguridad de la UE, de la OTAN y en general de sus países miembros, que ya ha sido nuestro entorno de

seguridad.²⁹

- g) Poner en marcha los primeros meses un proceso de elaboración de una Estrategia de Seguridad de Catalunya, aunque su aprobación definitiva se produzca en una fase posterior.
- h) Reforzar y mejorar, al tiempo que se van desarrollando los nuevos componentes de seguridad, el modelo del sistema de seguridad vigente en seguridad ciudadana, con un horizonte a medio plazo de creación de un cuerpo único, y de gestión de las emergencias.
- i) Poner en marcha los elementos más urgentes de la política de seguridad y de defensa, partiendo de la posición geopolítica y de las alianzas presentes de Catalunya, sin presuponer si habrá o no bastantes armadas, o, caso de haber allí, de qué tipo serán. Sin perjuicio de las consideraciones que se hará más tarde, tampoco hay que tomar decisiones con respecto a fuerzas para participar en operaciones de paz en el extranjero, una decisión que corresponde a una etapa posterior, al igual que la participación en organismos de seguridad no estrictamente europeos. Los elementos que hay que poner en marcha son, básicamente: control de fronteras (terrestres, marítimas y aéreas) y aduanas, con todo lo que implica de material marítimo, aéreo y terrestre; control territorial y de infraestructuras críticas; ciberseguridad y lucha contra el terrorismo.
- j) Establecer mecanismos de coordinación, encuentro y asesoramiento, formales e informales, internos, y con otros países y organismos internacionales policiales y de seguridad. Por ejemplo, establecer una política de coordinación y de enlaces operativos, que no presuponen -si se aceptan- pertenencia plena a las organizaciones (que exige un proceso de adhesión que requiere un tiempo) ni a los órganos de coordinación policial internacional (Interpol, Europol) o a las agencias especializadas de la UE.
- k) Buscar alianzas y complicidades, incluida la demanda de incorporación en organismos, como la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa

²⁹ Véanse los apartados 2.3 y 4.2 del presente informe.

(OSCE), para crear una política de fomento de la paz, prevención de conflictos, protección de minorías, una política que se tendrá que complementar con elementos de la política exterior, como cooperación al desarrollo, fomento de los derechos humanos y de la cultura de la paz o solidaridad.

- l) Aprovechar al máximo el tejido de capacidades de fomento de la paz y de protección de la seguridad presente en administraciones, centros de investigación y de formación, universidades, sociedades civiles y emprendedoras.
- m) Buscar solución a un problema primordial, tanto en un escenario de colaboración como de confrontación con España, durante el proceso de transición: que las relaciones entre el Cuerpo de Mossos d'Esquadra y los cuerpos de seguridad estatales se realicen en situación de simetría.
- n) Reforzar las tareas de dirección y de coordinación, tanto en ámbitos de la Generalitat de Catalunya (como Interior, Presidencia, Relaciones Exteriores, para citar algunos), como nivel general reformando la Junta de Seguridad de Catalunya.
- o) Conceder desde el primer momento un papel primordial a las Juntas de Seguridad Local, reformándolas, si es necesario. Para hacerlo hay que mejorar la coordinación entre policías locales y Mossos d'Esquadra, así como establecer una relación funcional, respetando que son presididas por el alcalde, con la Junta de Seguridad de Catalunya y las autoridades gubernamentales competentes.

En síntesis, las estrategias mencionadas para encarar los grandes retos se orientan a buscar la máxima coherencia entre las decisiones y actuaciones que se tomarán en poner en marcha progresivamente los diferentes componentes de la seguridad interna e internacional, muchos antes de que exista un marco constitucional estable, y las que se tomarán en un periodo ya normalizado. De aquí la recomendación que las decisiones y estructuras que se creen, algunas primordiales y urgentes, respondan a una concepción de la seguridad y de la defensa abierta, modular y escalable.

Adicionalmente, conviene decir que un análisis de riesgos como la que habrá que hacer al elaborar una estrategia de seguridad, partiría, seguramente de las cuatro constataciones que presentamos y que han inspirado las propuestas que siguen.



Primero, Catalunya, por sus dimensiones, estructura económica, ubicación geográfica y geopolítica, tiene unos riesgos y unas amenazas parecidas a los del resto de países europeos antes mencionados. No tiene amenazas territoriales de sus vecinos, al menos en términos militares. Además, Catalunya seguirá insertada en el escenario europeo, internacional y de buenas relaciones transatlánticas en el que se encuentra actualmente, por lo cual utilizará como referencia los estándares de la UE en seguridad interna e internacional.

Segundo, al convertirse en país de nueva frontera se intensifican algunos riesgos y amenazas, por la combinación de las dificultades de la transición hacia un modelo de seguridad más amplio y la necesidad de reestructurar el existente para que funcione en una cuádruple dimensión: local, estatal, europea e internacional.

Tercero, las dificultades, derivadas de la incertidumbre sobre el grado de colaboración con España y de la necesidad de implementar muy rápidamente muchas decisiones, incrementan las dificultades de gestión del sistema, un tema al cual hay que prestar mucha atención.

Cuarto, todo ello aconseja tener mucho cuidado y prudencia y apresurarse por hacer realidad -por intereses compartidos y con el apoyo de organismos europeos y terceros países- la coordinación, la transferencia de información y el trabajo conjunto con España para evitar amenazas transfronterizas y compartidas, un trabajo que implica también cooperación con otros países y organismos. De aquí que se recomiende como criterio general adoptar desde el principio, de manera formal y comunicada a las instituciones europeas, todos los principios, valores, documentos, estrategias y documentos de planificación, elaboración, implementación o evaluación que la UE pueda considerar.

4.2. Actuaciones en el ámbito de la seguridad interna

Se presentan a continuación las actuaciones concretas en el terreno de la seguridad interna.

4.2.1. Actuaciones sobre componentes que pertenecen a competencias de la Administración central

La lista de temas de seguridad interna que hasta ahora no han sido competencia de los cuerpos de seguridad catalanes es muy importante. Hay que constatar, sin embargo, que algunos de los componentes que ahora se enumeran tienen, como quedará patente, una naturaleza dual, al ser tanto propios de la seguridad interna como de la internacional. Una manifestación práctica de la difuminación de la distinción entre "interior" e "internacional" comentada en el apartado 2 del presente informe.

El tratamiento es siempre el mismo: se presenta el tema y, si procede, se mencionan actuaciones que habría que adoptar durante el periodo de transición. Aunque no se diga explícitamente, es válido el principio general expuesto anteriormente en el apartado 4.1: se buscará siempre y se dará por descontada la colaboración con España y con el resto de países y organizaciones especializadas del entorno.

4.2.1.1. Investigación de la delincuencia organizada, interna y transnacional

Existe ya una cierta capacidad derivada de necesidades operativas, pero claramente insuficiente para las necesidades propias de un estado independiente, con importantes exigencias derivadas de los compromisos de coordinación y trabajo conjunto en el ámbito europeo e internacional.

Las actuaciones inmediatas que habría que adoptar son:

- Reforzar la capacidad ya existente en el CME, como unidad específica

- Coordinar las funciones de la unidad del CME con el futuro servicio de inteligencia, esperando la decisión si, como pasa en otros países, acaba siendo una unidad específica del mencionado servicio
- Empezar las actuaciones bajo estándares homologables con Interpol, Europol y otros organismos parecidos

4.2.1.2. Terrorismo y narcotráfico

Probablemente las dos amenazas, junto con la ciberseguridad, más importantes en la actualidad, con cierta relación entre ellas. Hay que recordar al respecto que Catalunya es una zona, en función de los datos que se hacen públicos, particularmente activa, comparativamente, del terrorismo yihadista.

Las actuaciones inmediatas que habría que adoptar son:

- Crear una Unidad, inicialmente independiente, de información y lucha contra el terrorismo partiendo de los enfoques, de los documentos de valoración y guía y de los instrumentos elaborados por la UE. Hay que prestar una particular atención a la presencia importante del yihadismo en Catalunya y en lo que sabemos sobre los procesos de radicalización de sus miembros³⁰. Se podría prever la incorporación, posteriormente, de personal procedente de servicios parecidos ya existentes en la actualidad.
- Buscar, dentro del escenario de colaboración, la transmisión de la información existente, y, a cambio, ofrecer un seguimiento coordinado de su evolución.
- Pedir asesoramiento y establecer convenios de colaboración con las principales agencias especializadas de los países occidentales.

4.2.1.3. Control de fronteras

Un elemento primordial, tanto en la dimensión aduanera como de control marítimo, aéreo y terrestre, primordial también en el marco de la UE.

³⁰ Catalunya se considera la segunda zona de mayor presencia yihadista, después de la Comunidad de Madrid. Sobre los procesos de radicalización, véase Carola García Calvo y Fernando Reinares, "*Procesos de radicalización violenta y terrorismo yihadista en España. ¿cuándo? ¿cómo? ¿dónde?*", Madrid, Real Instituto Elcano, 2013

Las actuaciones inmediatas que habría que adoptar son:

- Crear una Unidad, inicialmente independiente, de control de fronteras y dotarla de equipamiento, con asesoramiento internacional. Esta unidad tendrá que contar con funciones y especialización para: actuar como policía de aduanas; como policía portuaria; como patrulla de guardacostas.
- Concebirla como el embrión de uno o diversos cuerpos de seguridad de fronteras y control de los espacios nacionales, con asesoramiento externo.
- Estudiar el caso, más complicado, del control del espacio aéreo, buscando inicialmente apoyo para implementarlo, mientras no exista dotación de equipamiento específico.
- Preparar las licitaciones o procedimientos para disponer del equipamiento imprescindible.

4.2.1.4. Registro de identidad

Una tarea que, a pesar de ser básicamente administrativa, es muy sensible para la opinión pública, dado que, al garantizar el registro y la relación documental de la ciudadanía, asegura funciones básicas para la vida y movimientos internos e internacionales.

Adicionalmente, hace falta prever también todo el relativo al registro de vehículos y de licencias de conducción, vinculados a la identidad de las personas y ciudadanos.

Las actuaciones inmediatas que habría que adoptar son:

- Crear una unidad de registro de identidad dentro del CME.
- Establecer un mecanismo transitorio con España de transferencia de la información, que podría prever, en el futuro y en función de un eventual régimen de doble nacionalidad, sistemas permanentes de colaboración y traspaso de la información.
- Establecer transferencia de bases de datos y registros sobre vehículos y licencias de conducción, así como mecanismos de cooperación y de coordinación con España y el resto de países.



4.2.1.5. Inmigración

Una tarea importante per se, pero también en el marco de los compromisos derivados de la integración en la UE.

Parece adecuado establecer, con asesoramiento de la UE, un mecanismo inicial de colaboración con España, mientras se crea, inicialmente como unidad independiente del CME, un grupo especializado y se dota de efectivos y de equipamiento.

4.2.1.6. Control de armas

A pesar de ser aparentemente un tema menor, la relación y registro de los armamentos en posesión de sujetos privados y públicos tiene importancia sustantiva y, sobre todo, en relación con otros puntos (terrorismo).

Las actuaciones inmediatas que habría que adoptar son:

- Crear una unidad de control de armas dentro del CME.
- Establecer un mecanismo transitorio con España de transferencia de la información, que podría prever, en el futuro y en función de un eventual régimen de doble nacionalidad, sistemas permanentes de colaboración y traspaso de la información.
- Establecer transferencia de bases de datos y registros sobre el tema, con mecanismos de cooperación y de coordinación con España y el resto de países europeos.

4.2.1.7. Medio ambiente

Ya hay algunas capacidades, derivadas de necesidades operativas, pero son claramente insuficientes, vistas la importancia cuantitativa y cualitativa de los espacios protegidos y la necesidad de asegurar el cumplimiento de normativa europea e internacional. En algunos casos, se relaciona con otros componentes, como el control de fronteras³¹.

³¹ Por ejemplo, todo el relativo al cumplimiento del CITES (*Convention on International Trade in Endangered Species of Wild, Fauna and Flora*), la convención que regula al mismo tiempo el comercio y la protección de especies con diferente grado de protección mediante diversas listas, que, de manera cambiante, exigen determinados tipos de garantías a las especies enumeradas en

Las actuaciones inmediatas que habría que adoptar son:

- Crear una Unidad, inicialmente dentro del CME, de protección del medio ambiente, aprovechando los elementos y capacidades parciales ya existentes, incluyendo el Cuerpo de Agentes Rurales.
- Establecer mecanismos de coordinación y buscar asesoramiento, de la UE, de organismos internacionales especializados y de España, para asegurar que se cumplen los estándares y buenas prácticas.

4.2.1.8. Inteligencia

El reto de mayor magnitud, por la enorme importancia que tiene hoy en día y la escasa presencia de capacidades institucionalizadas. Por lo tanto, la implementación de la estructura y de las capacidades de inteligencia será dilatada en el tiempo. Además, aunque la colaboración y la coordinación son esenciales, por ser un tema sensible para todo el sistema de seguridad y para el funcionamiento del país, hay que asegurar autonomía y capacidades propias.

Las actuaciones inmediatas que habría que adoptar son:

- Empezar a construir un servicio de inteligencia, civil, multidisciplinar y con un marco legal que garantice que sus actuaciones son congruentes con el estado de derecho y la garantía de protección de los derechos humanos fundamentales. Para hacerlo hará falta asesoramiento internacional, que se recomienda que sea diversificado. Su función básica será recoger, analizar, interpretar y procesar de forma estratégica información que favorezca la toma de decisiones.
- Asegurar, con independencia que puedan existir diversos servicios, o como mínimo unidades operativas, la coordinación mediante instrumentos propios del servicio y, también, de otros que pueda favorecer o elaborar el Departamento de la Presidencia o equivalente.
- Establecer desde el principio una colaboración y coordinación con España y los

cada una. O, también, con una dimensión de control de fronteras más vinculada a mercancías, todo lo relativo al régimen de exportación y movimiento de residuos peligrosos, también con normativa internacional y europea que hay que respetar.

países y organismos europeos y del mundo occidental.

4.2.1.9. Ciberseguridad

Los gobiernos y decisores han entendido hace tiempo que su seguridad, interna y externa, depende en gran medida de sus computadores y de sus artilugios tecnológicos -de la tecnología de la información y de la comunicación, TIC-, dado que muchas de las infraestructuras críticas dependen (redes eléctricas, sistema financiero y bancario, transporte, por ejemplo), cómo ya mostró el informe del Consejo sobre las tecnologías de la información y de la comunicación³².

Las actuaciones que habría que adoptar, aprovechando que ya existen algunas capacidades públicas (CESICAT) y también en el ámbito de la industria privada, son:

1. Crear una Unidad o servicio de ciberseguridad, con la asesoría y apoyo operativo de empresas y servicios externos y partiendo de capacidades ya existentes (CESICAT).
2. Se recomienda partir del Plan de Acción contra la ciberdelincuencia, adoptado por el Consejo Europeo (2010)³³, de las diversas valoraciones de Europol³⁴ y de la Estrategia de Ciberseguridad, (2013) de la UE, un documento que fusiona de forma coherente los temas tratados a la estrategia y las actuaciones de seguridad interna, las de seguridad externa y todo aquello relativo a las políticas exteriores y de defensa de la UE y sus estados miembros.

Concretamente, la mencionada Estrategia se articula en cinco grandes prioridades estratégicas:

- a) Conseguir resiliencia a los ciberataques, fomentando las capacidades nacionales y una cultura de ciberseguridad

³² Véase el informe del CATN: "*Las tecnologías de la información y de la comunicación en Catalunya*".

³³ Consejo Europeo, "*Council conclusions concernint an Action Plan to implement the concerted strategy to combat the cybercrime*", Abril 2010.

³⁴ Véase Europol, "Threat assessment: Internet facilitated organised crime" (iOCTA), Enero de 2011.

- b) Reducir de forma significativa la ciberdelincuencia, combinando una legislación fuerte y eficaz y una mejor coordinación a nivel de la UE
- c) Desarrollar capacidades y políticas de ciberdefensa en relación con la Política Común de Seguridad y Defensa, hecho que implica mejorar la colaboración entre la OTAN y la UE
- d) Desarrollar recursos industriales y tecnológicos para la ciberseguridad
- e) Establecer una política coherente del ciberespacio internacional para la UE, así como promover los valores esenciales de la UE, hecho que implica profundizar el diálogo con terceros países y con otras organizaciones internacionales, con un especial foco en los países que piensan como nosotros y comparten los valores de la UE y favorecer la mejora de capacidades de terceros países.

4.2.1.10. Asunción de algunas tareas específicas de protección civil y gestión de emergencias garantizadas hasta ahora por el Gobierno central

Se alude a las tareas, que desde hace unos años, suministra o puede suministrar en determinados casos la Administración central a través de la UME (Unidad Militar de Emergencias).

Las actuaciones inmediatas que habría que adoptar son:

- Preparar un nuevo Plan de Protección Civil y de emergencias, con una reestructuración, adaptada a la condición de nuevo estado, tanto de los órganos institucionales como de los técnico-operativos.
- Estudiar, y si procede, crear, a partir del Cuerpo de Bomberos de la Generalitat y el del Ayuntamiento de Barcelona una unidad operativa para emergencias complejas.
- Establecer protocolos y convenios de cooperación con los servicios de emergencia de los países vecinos.

4.2.1.11. Coordinación internacional con cuerpos parecidos y progresiva incorporación en organismos policiales internacionales

Lo que se dice a continuación vale también para la seguridad internacional, dado que las carencias y dificultades que después se enumeran pertenecen básicamente al reconocimiento internacional y al acceso a organismos y redes internacionales como la UE. Hay que destacar como parte positiva que partimos -en el caso del Mossos d'Esquadra y de los Bomberos de la Generalitat y del Ayuntamiento de Barcelona- de estándares fácilmente homologables. Existe también una dilatada experiencia adquirida a través de proyectos de cooperación y de formación internacional.

Las actuaciones inmediatas que habría que adoptar son:

A. En el ámbito de la UE

Mientras Catalunya no sea miembro de pleno derecho, asegurar la coordinación (mediante enlaces permanentes y protocolos de cooperación) y el cumplimiento de los planes y estándares de:

La Oficina Europea de Policía (Europol)

Es el órgano encargado de facilitar las operaciones de lucha contra la delincuencia internacional y el terrorismo en la UE. Trabaja, desde la sede de la Haya, en colaboración con las unidades equivalentes de los 28 estados miembros y también con otros estados y organizaciones. Fue concebida como una agencia multifuncional, por lo cual se lo ha definido, de forma visual, como un "hub" para la información y la coordinación de las organizaciones dedicadas a la lucha contra la delincuencia.

Entre los suyos casi 800 miembros hay analistas, policías, aduaneros, agentes de inmigración y expertos en seguridad. Dispone de 150 oficiales de enlace, realiza una media de 18.000 investigaciones transfronterizas y trata unos 9.000 casos el año. Produce, entre otros, dos informes especialmente importantes de forma regular, el *European Organised Crime Threat Assessment (OCTA)* y el *EU Terrorism Situation and Trend Report (TE-SAT)*.



Hospedado por Europol, está el Centro Europeo de Ciberdelincuencia (*European CyberCrime Centre, EC3*). Operativo desde Enero de 2013, se ha focalizado en la lucha contra la ciberdelincuencia en la UE. Tiene cinco grandes funciones:

- recoger, procesar e integrar datos, actuando como centro de referencia para todos los estados miembros
- realizar o apoyar a operaciones en uno o diversos países, o bien transnacionalmente, en colaboración -si hace falta- con Eurojust e Interpol
- realizar análisis y planes estratégicos (nuevas tendencias, previsiones futuras, valoraciones de riesgo)
- fomentar la I+D+I y la formación especializada, en colaboración con el CEPOL (Colegio Europeo de Policía) y de otros centros, para formar especialistas y desarrollar nuevos instrumentos de lucha
- hacer divulgación y colaborar con el sector privado, la sociedad civil, la comunidad académica y equipos especializados para mejorar la capacidad de respuesta ante los delitos informáticos, y establecer alianzas con otras instituciones y grupos especializados³⁵.

Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los estados miembros de la UE (Frontex)

Creada a partir del Reglamento (CE) nº.2007/2004 del Consejo (26.10.2004, DON L 349/25.11.2004), Frontex coordina la cooperación operativa entre los estados miembros en la gestión de las fronteras exteriores. Además, ayuda a los estados miembros en la formación de los guardas fronterizos nacionales, incluyendo el establecimiento de normas comunes de formación. Hace análisis de riesgo, sigue la evolución de la investigación relacionada con el control y vigilancia de fronteras exteriores, da asistencia técnica y operativa y apoya para acciones conjuntas de retorno de migrantes. Tiene contactos con organizaciones y países terceros y con otros órganos de la UE, como Europol o CEPOL.

Agencia Europea de cooperación en asuntos judiciales, Eurojust

³⁵ Entre los más importantes: 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).

Surgida de una decisión del Consejo Europeo del 28 de Febrero de 2002, es el órgano de la UE, con sede en la Haya, encargado de reforzar la cooperación judicial entre los estados miembros, hecho que incluye extradiciones. Es, además, el germen de la futura fiscalía de la UE.

Comité Permanente de Cooperación Operativa en materia de seguridad interna (COSI)

Creado por el Tratado de Lisboa tiene como función garantizar la eficaz coordinación y cooperación de las autoridades policiales y de gestión de fronteras, incluyendo el control y protección de las fronteras exteriores. También, cuándo convenga, la cooperación judicial en asuntos penales relevantes para la coordinación operativa. Una tarea central en el futuro será la cooperación estricta entre las agencias de la UE y los órganos implicados en seguridad interna, como los ya mencionados Europol, Frontex, Eurojust, CEPOL³⁶ y Sitcen³⁷.

B. En el ámbito internacional

Adhesión a la Interpol

Creada el año 1923, Interpol, la Organización Internacional de Policía Judicial³⁸, tiene actualmente 190 miembros y su trabajo se centra en seguridad pública, terrorismo, delincuencia organizada, tráfico de personas, armas, drogas, pornografía infantil, blanqueo de dinero y delitos económicos, y corrupción, principalmente. Tiene dos órganos principales, la Asamblea General y el Comité Ejecutivo, además de la Secretaría General.

Para ingresar es necesaria la votación favorable de dos tercios de los miembros de la Asamblea General. Catalunya tiene que pedir el ingreso en una primera fase de su integración en la comunidad internacional.

³⁶ La Escuela de Policía de la UE, de hecho un organismo o agencia de la UE creada el año 2005.

³⁷ El centro conjunto para el análisis de inteligencia, dependiente de la Secretaría General de la UE, operativo desde 2005.

³⁸ El Estatuto o Constitución habla de policía criminal, una denominación que no suele ser habitual en lenguas latinas

4.2.2. Actuaciones sobre componentes del modelo actual

También hay que encarar, en seguridad interna, la mejora y reforzamiento del modelo vigente. Hay que entender las propuestas como un reto y una oportunidad. El reto deriva de los cambios que implica, en naturaleza y organización, la creación de un sistema de seguridad integral para un estado independiente. La oportunidad radica en el hecho de que ahora resultará más fácil hacer realidad cosas que hace tiempo que están pensadas, e incluso diseñadas, como, eventualmente, el proceso de creación de un cuerpo único de policía de Catalunya.

Habría que considerar mejoras o reforzamiento derivados de:

- Debilidades, tanto en el sistema normativo (todavía no existe, a pesar de la existencia de diversos intentos, una ley del conjunto de sistema policial), operativo y de planificación y de análisis.
- Refuerzo de la coordinación entre Policía Local y Cuerpo de Mossos d'Esquadra, una coordinación que afecta a las unidades y las estructuras políticas de que dependen. Algunas derivan de temas ya analizados estos últimos años, pero sin decisión en firme (modelo de información para las Juntas de Seguridad Local, gestión centralizada de compras; guía para la elaboración de planes locales de seguridad que mejoren las herramientas de planificación en materia de seguridad; uniformidad identificador y comuna para todos los cuerpos).
- Mayor homogeneización de la naturaleza y funciones -sin perder las especificidades que aseguran el servicio de proximidad con la ciudadanía y el conocimiento y adaptación al medio- de las policías locales. Especialmente importantes son los procesos de selección, de formación continuada, de elaboración de perfiles profesionales, de procesos organizativos y laborales y de intervención en áreas funcionales de servicios convencional.³⁹

³⁹ Se suele hablar en este caso de seguridad ciudadana, tráfico, policía administrativa y policía asistencial y de proximidad

El conjunto del sistema, en síntesis, necesita reforzar la convergencia entre los cuerpos policiales y adecuar las estructuras y funcionalidades del Departamento de Interior con el fin de facilitar la dirección política y estratégica. Este refuerzo tiene que ser compatible y coherente con los posteriores desarrollos y cambios, en la dirección de un sistema y de una estrategia de seguridad integral para Catalunya.

Dos consideraciones finales, en este ámbito de la seguridad interna, que el presente informe estima como la dimensión primordial para la fase de transición nacional.

En primer lugar, que además de los componentes específicamente vinculados a la seguridad ciudadana, también habrá que tener presentes, como se ha mostrado en otros informes, las vinculaciones con otras tareas policiales y/o vinculadas, como las administrativas, judiciales y financieras. Todo significa incrementar los efectivos y capacidades de los cuerpos policiales y, incluso, pensar en la posibilidad de crear algunos cuerpos o agentes especializados, como los judiciales.

En segundo lugar, que al incrementarse los componentes a velar y resolver por parte del sistema de seguridad de Catalunya en el marco de la seguridad ciudadana, ya desde el principio, habrá que asegurar la disponibilidad de efectivos, de mandos y de estructura organizativa y operativa.

Ambas cosas tendrán un impacto presupuestario significativo. Actualmente, los presupuestos dedicados a seguridad ciudadana por parte de las autoridades locales y de la Generalitat suman aproximadamente 1.500 millones de euros⁴⁰. A buen seguro que la cifra tendrá que ser superior, aunque algunas de las mejoras comentadas (como gestión central de las compras) pueden liberar recursos a causa del incremento de la eficiencia.

⁴⁰ Los datos sobre los municipios provienen del documento de liquidación de presupuestos municipales que periódicamente hace público la Administración central. Suman 700 millones de euros. La cifra procedente de la Generalitat, 800 millones después de las reducciones importantes de los últimos años, proceden de los presupuestos del Departamento de Interior



4.3. Opciones y actuaciones en el ámbito de la seguridad internacional

Al entrar en el apartado de la seguridad internacional, hay que recordar que Catalunya, como aparte de España, ha sido parte del proceso progresivo de incorporación de la Administración central a la comunidad internacional realizado desde la transición, con fuertes implicaciones en temas de seguridad. Del franquismo, España heredó relaciones diplomáticas relativamente incompletas (como en el caso de México y de Israel), una relación asimétrica en temas de seguridad y defensa con los Estados Unidos de América (EE.UU.⁴¹) y la no incorporación a la OTAN.

Durante la transición se produjo el ingreso al Consejo de Europa (1977), a la OTAN (1982⁴²) y a la UE (1986). A partir de los años 90, se constata una incorporación plena en las estructuras de seguridad atlántica y europea, así como en los organismos y redes internacionales internacionalmente importantes. También se suscribieron y ratificaron la totalidad de tratados relevantes en materia de seguridad interna e internacional.

Por lo tanto, hay que tener presente que, si Catalunya se convierte en un estado independiente, tendrá que resolver, en el marco de la integración plena en la comunidad internacional, muchos temas relativos a la presencia en organismos de seguridad, tratados sobre el tema, y, sobre todo, coordinación en materia de seguridad internacional. Hasta ahora todos estos temas han sido responsabilidad de la Administración central. Además, muchos de los temas que se presentan a continuación están vinculados a cuestiones analizadas también en el informe del Consejo sobre la integración de Catalunya en la comunidad internacional⁴³, como la eventual continuidad, o adhesión, a determinadas organizaciones internacionales y a determinados tratados, decisiones que no dependen exclusivamente del nuevo Estado.

⁴¹ Acuerdos bilaterales de 1953

⁴² Se produjo sin consenso de las principales fuerzas parlamentarias al fin del periodo de UCD. El PSOE congeló (1982) el proceso de integración, a la espera de celebrar un referéndum. Celebrado el año 1986, el resultado fue favorable globalmente a mantener la pertenencia, todo y que con condiciones como la no incorporación en la estructura militar integrada. En Catalunya, sin embargo, ganó el no.

⁴³ Véase el informe del CATN: "*La integración en la comunidad internacional*".



Los temas se tratan en dos subapartados. El primero se ocupa de las decisiones sobre continuidad o pertenencia en determinados tratos y organizaciones internacionales, El segundo presenta algunas grandes opciones vinculadas con la seguridad internacional y la defensa.

4.3.1. Decisiones vinculadas a la continuidad o pertenencia a tratados y organizaciones internacionales

Se considerarán cuatro casos: las relaciones transatlánticas y con los EE.UU.; la pertenencia a la OSCE; la pertenencia a la OTAN, y la pertenencia a estructuras y organismos de seguridad de la UE.

4.3.1.1. Relaciones transatlánticas y tratados con los EUA

El diálogo transatlántico, en proceso de reestructuración en los últimos años, se realiza tanto bilateralmente como de forma multilateral, en este caso a través de la OTAN y de otras organizaciones afines, algunas de naturaleza privada. Además, la relación bilateral de España con los EE.UU. ha sido un elemento primordial de la política de seguridad española desde 1953.

Con respecto al tratado bilateral en materia de defensa, hay que decir que actualmente no existen en Catalunya instalaciones operativas previstas en el tratado, a diferencia de lo que sucedió hace años con la estación Loran-C del Estartit. Por lo tanto, no hay ningún problema importante a resolver, aunque, vista la importancia que, incluso para el proceso de reconocimiento, tiene la relación con los Estados Unidos, habría que dejar claro desde el principio el interés de Catalunya en mantener relaciones privilegiadas.

Haría falta manifestar formalmente desde el principio la voluntad de Catalunya de tener relaciones estrechas con los EE.UU. y, en este contexto, fomentar las relaciones transatlánticas.

4.3.1.2. Pertenencia a la Organización de Seguridad y Cooperación a Europa (OSCE)

Heredera de la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa, creada el año 1973 y desarrollada desde la firma del Acta Final de Helsinki (1975), la OSCE se ha convertido, fruto de las transformaciones de los estados europeos en la posguerra fría, una organización de 57 países: todos los europeos (incluidos todos los miembros de la UE), la Federación Rusa y las repúblicas asiáticas antes miembros de la URSS, además del Canadá y los EE.UU.

La organización tiene una línea de trabajo muy activa en diplomacia preventiva, gestión de conflictos, protección de los derechos humanos y protección de las minorías. Además, fue la Organización que simbolizó, mediante diversos documentos y declaraciones, la transformación de la región paneuropea en un espacio de paz y de cooperación, superando los antagonismos de la guerra fría.

La OSCE, sin embargo, mantiene el mecanismo de toma de decisiones por unanimidad, hecho que permite a cualquiera de los estados miembros la posibilidad de vetar nuevas adhesiones.

Las actuaciones inmediatas que habría que adoptar son:

- Manifestar el interés de Catalunya en ser miembro.
- Suscribir y aplicar los principios y acuerdos de todos los documentos y acuerdos de la historia de la OSCE.

4.3.1.3. Pertenencia a la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN)

La OTAN es el resultado de la progresiva formalización organizativa del Tratado de Washington (1949), a causa del impacto de la guerra de Corea. Técnicamente es una organización basada en un tratado de defensa colectiva que compromete todos sus miembros, aunque sin cláusula automática (artículo 5 del Tratado⁴⁴). Es una organización

⁴⁴ La razón deriva de la negativa de los Estados Unidos a incluirla cuando se negociaba el tratado, para evitar la negativa del Legislativo a la ratificación, como había pasado en los tratados de Versalles y París (1919), a pesar de haber sido inspirados por el presidente Wilson. Eso significa que a pesar de la obligación de responder, por el carácter de tratado de defensa colectiva, ante la

regional de seguridad, de acuerdo con las previsiones del capítulo VIII de la Carta de las Naciones Unidas⁴⁵.

A diferencia de la Organización del Tratado de Varsovia, que se disolvió al desaparecer el bloc del Este, ha pervivido. Desde el fin de la guerra fría ha experimentado cambios importantes.

En primer lugar, se ha ampliado notoriamente y ha pasado de 16 a 28 miembros, la mayor parte procedente del llamado "antiguo bloque del Este". En segundo lugar, ha modificado sus objetivos fundacionales, aunque sin tocar el Tratado, particularmente a partir del Concepto Estratégico de la Alianza aprobado en la cumbre de Abril de 1999, con ocasión del quincuagésimo aniversario⁴⁶. En tercer lugar, ha elaborado una red de contactos y de vínculos con 21 países asociados, a través de dos instrumentos, la Asociación para la Paz (*Partnership for Peace*) y el Consejo de Asociación Euroatlántico (*Euro-Atlantic Partnership Council*). En cuarto lugar, ha elaborado, fruto de los cambios internos, de las características de la Nueva Europa y, sobre todo, de la nueva naturaleza y ubicación de los conflictos armados y de la proliferación de amenazas no militares⁴⁷, nueva doctrina estratégica y operativa, actualmente reflejada en el Concepto Estratégico aprobado el año 2010. Y en quinto lugar ya hace unos cuantos años, desde 2005, que el tema de la reforma y el futuro de la OTAN ocupa muchas reflexiones. Se tratan a continuación estos tres últimos cambios.

Como se ha dicho, la OTAN en la posguerra fría ha creado un sistema de relaciones y de

eventual agresión en un estado miembro, la forma de responder, de que podría ser no militar, corresponde exclusivamente a cada estado. La veracidad de la idea quedó demostrada la única vez que se ha invocado formalmente el artículo 5: en Septiembre de 2001 por parte de los Estados Unidos, después de los atentados en Nueva York y Washington, en el marco de las posteriores operaciones en el Afganistán

⁴⁵ Históricamente, su nacimiento y evolución está claramente determinado y acondicionado por la guerra fría. Eso, junto con su naturaleza organizativa anglosajona, explica que se pueda diferenciar entre una estructura civil y una de militar. Cuantitativamente y cualitativamente, se trata de la alianza militar y organización de seguridad más importante del mundo.

⁴⁶ Véase en http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_27433.htm. En la práctica, uno de los cambios más importantes fue acabar con el tabú de las operaciones llamadas "fuera de área" (más allá de los límites geográficos previstos en el Tratado).

⁴⁷ Se ha tratado en el apartado 2 del presente informe

cooperación con países asociados. Este grupo está formado por antiguos países del Este⁴⁸, países occidentales neutrales durante la guerra fría⁴⁹ y países socialistas neutrales durante la guerra fría⁵⁰. El resultado es una red con dos componentes. El primero, la Asociación para la Paz, emprendido el año 1994, es un programa basado en las relaciones bilaterales entre cada país y la OTAN, donde cada asociado elige su grado de relación y participación. El segundo es el Consejo de Asociación Euro-Atlántica, creado el año 1997, un foro de coordinación, consulta y diálogo entre todos los participantes⁵¹.

En cuanto al nuevo Concepto estratégico, aprobado el año 2010, es plenamente coherente con las tendencias generales y con las estrategias de seguridad y de defensa de los últimos años ya comentadas⁵². Se trata de una doctrina que prácticamente descarta los riesgos y amenazas de naturaleza territorial militar, al menos en su sentido clásico. Sin embargo, se constata la preocupación por la ciberseguridad, así como por las inestabilidades en el flanco sur y oriental (África del Nord y Oriente Próximo y Medio).

⁴⁸ Concretamente: Armenia, Azerbadján, Bielorrusia, Estonia, Georgia, Kazajistán, Kirguistán, Letonia, Lituania, Moldavia, Rusia, Tayikistán, Turkmenistán, Ucrania y Uzbekistán..

⁴⁹ Austria, Finlandia, Irlanda, Malta, Suecia y Suiza

⁵⁰ Bosnia y Herzegovina, Montenegro, Macedonia y Serbia

⁵¹ La OTAN cuenta también con otras iniciativas de diálogo como el Mediterranean Dialogue Partners o el Istanbul Cooperation Initiative Partners

⁵² Concretamente el concepto estratégico identifica estos riesgos y amenazas, distinguiendo entre el territorio de los miembros y los territorios fronterizos: 1. Conflictos convencionales, con probabilidad baja que afecten en territorios de los estados miembros. Una pizca más alta con respecto a las zonas fronterizas; 2. Proliferación de misiles balísticos y de armas de destrucción masiva. La principal preocupación es el descontrol de los arsenales después de un conflicto armado interno (por ejemplo Libia, 2011) y el eventual vínculo entre armas de destrucción masiva y terrorismo; 3. Terrorismo. Una preocupación muy vinculada a la zona del Norte de África y Oriente Próximo y Medio, aunque recientemente preocupa mucho más el terrorismo yihadista procedentes de ciudadanos de los estados miembros; 4. Delincuencia organizada transnacional, sobre todo vinculada a tráfico ilegal (drogas, personas, armas), blanqueo de dinero y en el papel de mafias diversas, así como a asociaciones "narcoterroristas"; 5. Ciberataques, que pueden proceder de servicios de inteligencia y militares de otros países o de actores privados (terrorismo, delincuencia organizada); 6. Vulnerabilitat energètica, entendida como un riesgo que afecta a todos los estados miembros por su alta dependencia de importaciones procedentes de zonas fronterizas inestables (espacio caucásico y postsoviético; Oriente Próximo y Oriente Medio). 7. Impacto de las nuevas tecnologías, como el desarrollo de láseres, guerra electrónica y tecnología espacial; 8. Riesgos de naturaleza diversa. Un apartado en el cual el concepto estratégico menciona factores de riesgo tan heterogéneo como los medioambientales, la escasez de agua o de recursos naturales, el cambio climático, el incremento de necesidades energéticas o problemas de salud pública, como pandemias

Hace falta señalar, en último lugar, que hace una década que la OTAN da vueltas a la posibilidad de la reforma, fruto de la combinación de factores, como el creciente peso de Europa, la pérdida de peso y cambio de naturaleza de las relaciones transatlánticas, la ligereza de las amenazas militares en el territorio continental y el fin próximo del principal elemento cohesionador sobre el terreno, la operación ISAF en el Afganistán⁵³. Sin embargo, la crisis recurrente a propósito de Ucrania (sobre todo a partir de la anexión de Crimea) ha reavivado, al menos momentáneamente, el sentimiento de cohesión y la percepción de misión de la OTAN, como quedará patente a la cumbre de Gales (4 y 5 de septiembre de 2014).

Ciertamente, el tema de la pertenencia a la OTAN es importante, por lo cual, antes de considerar algunas actuaciones conviene recordar cómo se accede.

Mecanismo para la adhesión

El artículo 10 del Tratado establece claramente que, descontados el Canadá y los EE.UU. (miembros fundacionales), los nuevos miembros sólo pueden ser europeos y, además, tienen que ser aceptados por unanimidad de todos los estados. No se prevén mecanismos de sucesión. Pues habría que negociar la adhesión.

Se puede prever la posibilidad de asociación a través de la Asociación por la Paz, una asociación a la cual, en diversos grados, pertenecen casi todos los países europeos⁵⁴.

Las actuaciones inmediatas que habría que adoptar son:

- Pedir y negociar la participación en la Asociación para la Paz.
- Tomar la decisión sobre la eventual adhesión en una fase posterior, una vez decididas en el marco del proceso constitucional las grandes opciones en materia de defensa y de seguridad.

⁵³ El año 2016 se acabará la presencia de los últimos contingentes.

⁵⁴ Chipre, a pesar de ser miembro de la UE y Kosovo son las principales excepciones. El caso de Chipre está vinculado en el contencioso con Turquía y el de Kosovo, que pidió el ingreso el año 2012, al no reconocimiento de miembros de la OTAN, como España, Eslovaquia, Grecia y Rumania

4.3.1.4. Pertenencia a estructuras y organismos de seguridad de la UE

En otro apartado de este informe ya nos hemos ocupado de los organismos de seguridad interna de la UE.

Adicionalmente, la pertenencia a la UE lleva implícita la participación en algunos instrumentos muy importantes en el terreno de la seguridad internacional, básicamente intergubernamentales, como la Política Común de Seguridad y de Defensa, PCSD, parte de la Política Exterior y de Seguridad Común. La PCSD ha adquirido gran relevancia desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, al reforzar sus capacidades y sus instrumentos reales de actuación.

Concretamente, posibilita el establecimiento de una cooperación estructurada y permanente entre los estados miembros más dispuestos y mejor dotados en materia de armamentos y de capacidades defensivas. Tiene especial relevancia la "cláusula de defensa común", contenida en el artículo 42 del Tratado de la Unión, que, claramente inspirada en el artículo 5º del Tratado de Washington o del Atlántico Norte, establece que si un estado miembro es objeto de una agresión armada en su territorio, el resto tendrá que prestarle ayuda y asistencia con todos los medios a su alcance⁵⁵. Conviene tenerlo presente al diseñar la seguridad internacional de Catalunya, vista la firme vocación de ser miembro de la UE de Catalunya.

Las actuaciones inmediatas que habría que adoptar son:

- Tener presentes como punto de partida, como ya se ha dicho de forma genérica, en el diseño de la política de seguridad internacional de Catalunya, aquello previsto para los tratados, estrategias y diversos instrumentos y agencias de la UE.
- Comunicar en la UE esta decisión.

⁵⁵ De hecho, se prevé que la asistencia se pueda dar justamente a través de la OTAN

4.3.2. Opciones estratégicas que afectan a la política de seguridad, defensa y fomento de la paz

La creación *ex novo* de una estrategia y de una política de seguridad internacional permite encarar algunas opciones de alcance estratégico sobre temas y políticas a menudo alejadas de las políticas estrictamente sectoriales. Trataremos ahora algunas de las más importantes.

En primer lugar, sobre qué relación tiene que existir entre investigación, economía del conocimiento, industria y política de seguridad. Más allá del debate recurrente en economía sobre si la investigación, desarrollo e innovación (I+D+I) vinculado al sector actúa o no de locomotora de la economía general, recientemente, en el contexto de reducción significativa de los recursos de todas las políticas públicas, la UE está insistiendo en la importancia de enfoques duales, que refuercen industria, sistemas de I+D+I y seguridad. Hay líneas de financiación e instrumentos que aconsejan pensar los cuales hacer sobre eso en Catalunya, explorando el potencial en áreas importantes, como encriptación y sistemas informáticos (inteligencia y ciberseguridad), automatización y robotización (*drons*) y algunos de otras.

En segundo lugar, el relativo al fomento de la cultura de la seguridad, concretamente el papel de las universidades y los centros de investigación en la formación y en la investigación en este tema. Existen ya una gran cantidad de master, cursos de especialización, diplomaturas y formación específica sobre estudios y práctica de seguridad, análisis de riesgo, defensa, seguridad privada y prevención y resolución de conflictos. El país también cuenta con capacidades de investigación en este ámbito. Estratégicamente, hay que alinear la oferta y la demanda actuales con las necesidades futuras. Dicho de otra forma, hay que optar por asegurar que los centros generadores de conocimiento y de innovación sean proveedores orientados a resolver las necesidades de seguridad del país.

En tercer lugar, es necesario también apostar por inteligencia, analítica, pero también operativa, en particular en todo lo que afecta a las herramientas para saber qué pasa en las fronteras externas y, sobre todo, cerca del país. Habrá que desarrollar al mismo tiempo mecanismos de cooperación con "antenas", "orejas" y "ojos" en seguridad y defensa, y eso exige acuerdos con operadores externos privados y públicos especializados, vistos los costes muy importantes de ser autosuficientes, y, también, desarrollar a medio plazo unos mínimos en el propio país.

4.4. Opciones a considerar a medio y largo plazo

Hay que discutir dos retos que requieren un tratamiento singular: (1) los modelos operativos, cuerpos, contingentes y organización de la seguridad internacional, y, (2) los modelos y opciones a largo plazo en política de fomento y de construcción de la paz. Ambas cosas implican considerar diversas opciones a medio y largo plazo, dado que requieren maduración, y, sobre todo, debate y consenso una vez acabada el proceso de transición.

Las opciones a medio y largo plazo quedan fuera del objeto del presente informe, dado que afectan en los modelos operativos de políticas públicas de seguridad, defensa y fomento de la construcción de paz, que dependen de las decisiones que se tomen por parte del poder legislativo y ratifique la ciudadanía catalana en el proceso, constitucional. Sin embargo, es conveniente presentar brevemente los problemas a resolver y las opciones existentes.

Los dos problemas tienen que ver con la organización práctica de las políticas de seguridad y defensa internacional y la política de fomento de la paz. Como ya se ha dicho, ningún país puede renunciar a tener políticas de seguridad, defensa y fomento de paz, y eso incluye disponer de efectivos e instrumentos que tienen que estar en condiciones de practicar la disuasión y, en los supuestos previstos en los protocolos de actuación, el uso legal y proporcionado de la fuerza. Lo que hay que decidir es cómo se organiza la forma de prepararse para hacerlo, un ámbito donde, nuevamente, las fronteras entre seguridad interna e internacional se presentan difusas.

4.4.1. Sobre los modelos operativos, cuerpos, contingentes y organización

Los problemas a resolver, a medio y largo plazo, son al menos tres, y para todos hay diversas opciones y modelos a considerar antes de escoger.

El primero, en la esfera sobre todo de la seguridad interna, es todo el relativo al modelo de relación o unificación entre policías locales y Mossos d'Esquadra. La lista de temas abarca la decisión sobre la unificación futura, a medio plazo, de los cuerpos locales y los de Mossos d'Esquadra, así como la ubicación final, orgánica y funcional, de las diversas unidades que



habrá que crear en los dos primeros años y que ya han estado señaladas antes. La unificación presenta ventajas, pero también algún inconveniente. Lo que es cierto es que hay que tener claro el modelo a medio plazo para asegurar la coherencia final. Esta decisión afectará a la definición de los cuerpos, la determinación de los contingentes necesarios, la organización, el despliegue y, en particular, el mando, control y las formas de coordinar la recogida y explotación de la información y de la inteligencia.

El segundo gran problema afecta a la forma de organizar los efectivos de defensa o, para decirlo claramente, la opción para la creación o no de un ejército, y en caso afirmativo, las opciones sobre los diversos modelos existentes para implementar la decisión. Las funciones tradicionales de los ejércitos han sido el control y defensa del territorio y la de proyectar bastante hacia el exterior, actualmente bajo mandato de NU o de organismos regionales de seguridad, mediante decisiones de seguridad colectiva.

La situación en Catalunya tiene una ventaja importante: puede crear un modelo *ex novo*, ahorrándose el problema a que ahora se enfrentan la mayor parte de países europeos: modificar, cuantitativamente y cualitativamente, sus ejércitos, creados hace siglos, en un momento en que la opción por ejércitos orientados a defender fronteras de eventuales invasiones por otros ejércitos ha perdido sentido por falta de amenazas territoriales.

El tema se plantea ahora de manera bien diferente al habitual en los siglos XIX y XX. Se puede optar por dos grandes modelos, con ejército o sin. Si se optara por prescindir de ejército a la manera convencional, generalizada en el mundo occidental en el siglo XIX, se presentarían dos grandes alternativas para organizar la política de defensa:

- a) ampliar las funciones del Cuerpo de Mossos d'Esquadra, haciendo que asuma funciones de seguridad externa y/o defiende, hecho que implicaría una militarización parcial de algunas unidades y efectivos de los Mossos⁵⁶.
- b) crear una Guardia Nacional, con funciones de seguridad, de gestión de emergencias o de defensa, autónoma coordinada con los otros cuerpos de seguridad. El segundo gran modelo es optar por la creación de un ejército que,

⁵⁶ Se usa militarización en un sentido técnico, para aludir a restricciones específicas al carácter policial de algunos cuerpos, especialmente en la formación, en la línea de mando, en el equipamiento, en los derechos sindicales y el ejercicio de algunos derechos fundamentales o en la forma de encarar los problemas



vistas las nuevas condiciones, podría ser bien diferente de los existentes hasta finales del siglo XX, cómo ya ha sido dicho. Naturalmente, la forma concreta de estructurar este ejército y hacerlo operativo admite diversas variantes.

En tercer lugar, una vez decidida una opción u otra (con ejército, sin ejército) y en cada caso hecha una elección por alguna de las posibilidades existentes, se entraría en todos los casos en las decisiones sobre contingentes, mando, procesos de selección, equipamiento y eventual admisión de foráneos. Hay que insistir, sin embargo, que las principales decisiones se tendrán que tomar durante el proceso constituyente, aunque las operativas y de implementación quedarán para después.

4.4.2. Sobre los modelos para construir una política de fomento y de construcción de la paz

En este punto los modelos son diversos y obligan a sopesar pros y contras. Hay que recordar que disponer de una política de fomento de la paz deriva del previsto a la carta de NU y en la práctica posterior.

De hecho, sólo hay una gran alternativa: contar con efectivos y equipamiento preparado y formado para actuar en operaciones de paz bajo mandato de NU de otros organismos regionales, o no. La decisión está vinculada a la forma de organizar los recursos de la política de defensa antes mencionado.

Si la decisión al respecto fuera negativa, al menos a medio plazo, una de las pocas opciones sería seguir modelos como el suizo: apoyar logístico las operaciones de paz, sin enviar ni civiles ni militares sobre el terreno. Adicionalmente, habría que pensar en otras maneras de fomentar políticas de seguridad humana o de resolución y transformación de conflictos.

Si la opción fuera disponer de unidades para operaciones de paz internacionales, habría que entrar en el aspecto operativo. Este punto, por otra parte, tendría vínculos claros con la opción para disponer o no de ejército. Conviene, sin embargo, tener bien presente el coste, alto, por constricciones de despliegue, preparación de efectivos y por necesidades de equipamiento y de servicio. Un ejemplo puede ayudar. Se considera que para disponer siempre operativamente, en casos como éste, de un número "x" de efectivos hace falta



multiplicar al menos por 3 el número de efectivos total disponible. Por lo tanto, para disponer de 500 efectivos siempre operativos hay que disponer de unos 1.500, con el fin de asegurar rotaciones y otras contingencias. También habría que considerar las unidades de apoyo, militares y administrativas. Por último, el coste tiene que considerar también el equipamiento imprescindible (armas; medios de proyección y movilidad de la fuerza expedicionaria y, al menos, vehículos acorazados para desplazamiento por el suelo, por razones de seguridad física).

En resumidas cuentas, tanto la decisión de que la política de defensa prevea o no la existencia de ejército o las opciones mencionadas, como la decisión, sobre si la política de fomento de la paz tiene que contar o no con capacidad militar para participar en operaciones de paz, presuponen opciones que hay que estudiar desde el primer momento. La razón, que aunque no habrá que tomar decisiones en la etapa de transición, tampoco se pueden dilatar mucho en el tiempo

5. Resumen y conclusiones

5.1. Objeto

El objeto del informe es analizar los principales retos y actuaciones de Catalunya en el ámbito de la seguridad interna e internacional durante el periodo de transición nacional y, más concretamente, los primeros meses de construcción de un eventual nuevo Estado catalán.

Parte de la constatación de que, si bien existe un modelo de seguridad propio en Catalunya -basado en la seguridad ciudadana y la gestión de emergencias-, no se han podido desarrollar otros componentes que forman parte de las estructuras básicas de seguridad interna de un Estado por el hecho de ser competencias de la Administración central. Y, por lo tanto, tampoco se han sido creados ni desarrollado los componentes vinculados a la seguridad internacional.

El informe se limita a examinar, bajo el supuesto de que Catalunya sea un nuevo Estado independiente, los primeros meses del proceso de construcción de este nuevo Estado. El informe no entra en el análisis de los aspectos operativos de las estrategias políticas y actuaciones que se proponen. Tampoco entra en las políticas públicas que se tendrán que adoptar a medio y largo plazo. No obstante, se apuntan los grandes retos de seguridad interna e internacional que se tendrán que enfrentar en esta segunda fase del proceso de construcción de un nuevo Estado catalán y las alternativas o modelos que ofrece actualmente la práctica comparada en otros estados.

El informe se estructura en los apartados siguientes: el primero presenta el contexto y las premisas sobre la seguridad interna e internacional en el mundo actual. El segundo describe el punto de partida del sistema de seguridad en Catalunya. El tercero se ocupa de las decisiones que se tendrán que tomar en el periodo de transición.

5.2. Contexto y premisas

5.2.1. La seguridad: bien público, garantía y servicio

La seguridad es un bien público que el Estado tiene que proveer necesariamente a sus ciudadanos. La seguridad es al mismo tiempo un derecho para la ciudadanía y un deber para el Estado, hecho que implica que se tiene que proveer como garantía y al mismo tiempo como servicio. Y en un mundo crecientemente interdependiente, la provisión de la seguridad exige coordinación tanto a nivel interno como internacional.

La provisión de la seguridad está vinculada a la provisión de libertad y de justicia. Para proveerla hay que utilizar diversos instrumentos, distinguiendo entre el ámbito de la seguridad interna (circunscrito a lo que ocurre en el interior de las propias fronteras) y el ámbito de la seguridad externa o internacional (vinculada a hechos, actores o relaciones transfronterizos o internacionales). La provisión de la seguridad interna e internacional está vinculada a muchas otras políticas públicas y puede presentar fórmulas organizativas muy diversas.

5.2.2. Cambios en la concepción y práctica de la seguridad interna e internacional

La seguridad es, por naturaleza, sensible al contexto y durante la posguerra fría se han producido cambios muy significativos.

Los factores de cambio han sido diversos. Se pueden destacar, sin pretensión de exhaustividad, éstos:

- Alteraciones de la naturaleza y ubicación de los conflictos armados, que ahora son básicamente internos, aunque a menudo se internacionalizan.
- Pérdida del monopolio exclusivo del control de los grandes medios de violencia por parte de los estados.



- Proliferación de actores privados de seguridad, tanto legales (empresas de servicios militares o de seguridad) como ilegales (grupos terroristas, grupos paramilitares, cuerpos armados de narcotraficantes o delincuencia organizada transnacional).
- Aparición de nuevos tipos de violencia directa, que hacen que sólo 2 de cada 10 víctimas por arma de fuego en el mundo estén causadas por violencia política directa (conflictos armados y terrorismo), hasta hace poco el centro de los problemas de seguridad.
- Nueva distribución del poder, internacionalmente y regionalmente.
- Aparición de nuevos tipos de amenazas y de riesgos, en la esfera medioambiental, social, política y económica, a menudo facilitada por la utilización de tecnologías de la comunicación y de la información, paralela a la pérdida de peso o desaparición a muchas zonas de las amenazas territoriales.
- Cambios en las tendencias de gasto militar, con un claro descenso de la importancia de los países occidentales, producto de reducciones importantes y continuadas, y un crecimiento muy importante, en términos relativos, del gasto y el rearme de los países emergentes y, regionalmente, del área asiática.
- Cambios en el tamaño, composición, organización y estructura operativa de la mayor parte de fuerzas armadas de los países occidentales, con una tendencia hacia la profesionalización, la reducción de los efectivos y la focalización en las unidades de intervención rápida.

Según lo anterior, la seguridad se entiende como un proceso: dinámico multidimensional, y centrado en las personas y no sólo en los estados. Se han ampliado las amenazas y los riesgos, también aquello que hay que proteger y se han profundizado los instrumentos para hacerlo.

5.2.3. La difuminación de la distinción entre “interno” e “internacional”

Las estrategias de seguridad de los países occidentales y de organismos europeos, a pesar de distinguir entre seguridad interna y seguridad internacional, tratan casi lo mismo:



terrorismo, ciberseguridad, seguridad energética, lucha contra la delincuencia organizada, protección de infraestructuras básicas o críticas, entre otros. Segundo, la coordinación y la inteligencia están en el centro de la práctica de la seguridad. Tercero, se está alterando la diferencia de funciones entre cuerpos policiales y efectivos de defensa que, a pesar de existir, se ha difuminado parcialmente en algunos casos, hecho que posibilita funciones más claramente militares o de defensa de ciertos cuerpos policiales.

5.2.4. Modelos y prácticas habituales en la seguridad internacional en el mundo occidental

Casi todos los países occidentales han elaborado análisis estratégicos y estrategias de seguridad a partir del 2002.

A pesar de la heterogeneidad, se pueden encontrar una serie de rasgos compartidos en cuanto a diagnóstico, modelos y prácticas:

- Casi nula percepción de amenazas territoriales, al menos en territorio continental, atendida la inexistencia de peligros creíbles de invasión.
- Preocupación creciente y recurrente por amenazas como:
- Proliferación de misiles balísticos y armas de destrucción masiva (ADM)
- Delincuencia transnacional organizada y narcotráfico
- Terrorismo
- Ciberseguridad (vulnerabilidad del espacio cibernético)
- Vulnerabilidad/seguridad energética
- Protección de infraestructuras críticas
- Cambio climático
- Reducción sustantiva de los presupuestos de defensa y del gasto militar.
- Revisión, a la baja, de los programas de rearme en curso -incluidos algunos grandes programas europeos- y potenciación, como estrategia compensatoria, de tecnologías de doble uso y de vínculos entre el sector industrial de defensa y sectores industriales civiles.



- Modificación sustantiva de los ejércitos, con la generalización de la profesionalización, la reducción importante de los efectivos y la priorización de la creación de unidades de despliegue rápido y de proyección de bastante hacia el exterior, cómo ya hemos señalado antes.
- Combinación de estrategias de defensa colectiva (alianzas militares clásicas, como la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), que presuponen acción conjunta contra un agresor externo), de seguridad colectiva (el previsto a las Naciones Unidas (NU), acción conjunta contra usos ilegales de la fuerza o violaciones importantes de las reglas compartidas por un miembro del sistema, incluyendo acciones coercitivas) y seguridad cooperativa (acciones que, como aquello previsto a la Asociación para la Paz de la OTAN, exigen siempre el consentimiento de todas las partes implicadas).
- Importancia creciente de la inteligencia estratégica en todos los componentes del sistema de seguridad.

5.2.5. Modelos y prácticas habituales en la seguridad interna en el mundo occidental

Los modelos y prácticas habituales en los países europeos, y a la propia UE, se pueden caracterizar por:

- a) Enfoque amplio e integral de la seguridad interna, con atención a los retos derivados de las nuevas amenazas.
- b) Combinación de instrumentos y políticas de seguridad interna con el respeto por los principios y valores propios de las naciones europeas: los derechos humanos y las libertades fundamentales; con respecto al estado de derecho, la democracia, el diálogo, la tolerancia, la transparencia y la solidaridad.
- c) Presencia de componentes diversos, como seguridad pública y privada, gestión de las emergencias y protección civil.
- d) Cooperación, interna y externa entre autoridades policiales, de fronteras y judiciales con otros servicios relacionados (protección civil, sanidad, servicios sociales).

- e) Búsqueda de sinergias, mediante la coordinación internacional, entre cooperación policial, información e inteligencia, gestión compartida de fronteras (integrada, en el caso de la UE) y sistemas de justicia penal.
- f) Garantía de control democrático y judicial de las actividades de seguridad.
- g) Reforzamiento de las capacidades de inteligencia e información.
- h) Opción por enfoques proactivos, que buscan la prevención y la anticipación.
- i) Mejora constando de la capacidad operativa y del equipamiento, con una apuesta clara por material de uso dual y por la automatización (importancia de los artefactos aéreos no tripulados o *drons*).
- j) Desarrollo de capacidades, con reglas y organización específica (de tipo militar), para poder ser usado en supuestos de intervención en operaciones en el extranjero.

Con respecto a las amenazas importantes, como se ha comentado previamente, las principales coinciden con las mencionadas en la seguridad internacional, sobre todo delincuencia organizada y narcotráfico, terrorismo, ciberseguridad, falsificaciones y protección de infraestructuras críticas.

5.2.6. Las políticas públicas implicadas

Los estados necesitan disponer, para proveer el bien público de la seguridad de diversos instrumentos, y particularmente, de tres políticas públicas, ordenadas de mayor a menor por su alcance y contenido: las políticas públicas de seguridad, la política de defensa y la política de fomento y de construcción de la paz.

Las tres políticas están vinculadas con otras políticas públicas, particularmente con la política exterior. Y las tres son irrenunciables. Es decir, hay que disponer siempre, con independencia de la forma como se decida hacer real y operativa la provisión del bien público. Por último, hay que señalar que actualmente se ha innovado fuerza, de manera que suelen utilizar actores públicos y privados, diversas formas de diplomacia de acompañamiento e instrumentos multidimensionales.

5.2.7. Instrumentos de planificación: las estrategias de seguridad

El instrumento básico es la elaboración de una estrategia de seguridad para un periodo determinado.

La elaboración pasa por las fases siguientes:

- a) Establecimiento del consenso sobre los valores, principios y elementos a proteger.
- b) Identificación de las amenazas, peligros y riesgos, de forma general e identificando, si es posible, el origen y los actores implicados.
- c) Valoración de la magnitud (peligrosidad), escala temporal y probabilidad de cada uno de las amenazas, peligros y riesgos.
- d) Definición, para cada uno de las amenazas, peligros y riesgos, de las eventuales contramedidas que las pueden neutralizar o combatir.
- e) Establecimiento de prioridades de actuación, de instrumentos y de recursos, de forma genérica, distinguiendo actuaciones a corto plazo (gestión de riesgo y tratamiento de los síntomas) y actuaciones a medio y largo plazo (tratamiento de las causas estructurales, profundas).

5.3. El punto de partida: el sistema de seguridad en Catalunya

5.3.1. Evolución, descripción general, características y valoración del modelo actual

El actual sistema de seguridad de Catalunya se ha construido entorno a dos grandes componentes, la seguridad ciudadana, que se provee fundamentalmente mediante policía local y policía autonómica, y la gestión de las emergencias, que combina efectivos

profesionales y voluntarios. Subsidiariamente, existe también todo aquello relativo a seguridad privada. Es un modelo con clara vocación de sistema de seguridad pública.

Analíticamente, el modelo presenta las características siguientes.

En primer lugar, está centrado en la seguridad interna, todo y que de forma incompleta, particularmente en la seguridad ciudadana, vistas las competencias de la Administración central en ámbitos muy importantes. Desde el punto de vista ciudadano, la visibilidad en la vía pública de los cuerpos de seguridad estatales, Cuerpo Nacional de Policía y Guardia Civil, es escasa, a pesar de su presencia regular en el territorio (unos 7.000, el 5% del total de efectivos estatales).

En segundo lugar, el sistema está estructurado en torno a la Policía de las instituciones propias, es decir, Policías locales y Cuerpo de Mossos d'Esquadra. La coordinación con los cuerpos estatales de seguridad se realiza a través de la Junta de Seguridad de Catalunya, y, a un nivel más operativo y local, de las Juntas Locales de Seguridad, existentes a prácticamente los 213 municipios con policía local.

En tercer lugar, está fundamentado en un modelo de seguridad ciudadana que se basa en el trabajo conjunto, la formación compartida y la coordinación institucionalizada de las policías locales (213 cuerpos) y del Cuerpo de los Mossos d'Esquadra.

En cuarto lugar, en cuanto a la gestión de las emergencias y la protección civil, está estructurado combinando cuerpos profesionales (Bomberos de la Generalitat de Catalunya, Bomberos de Barcelona) y estructuras voluntarias y con presencia local, como Protección Civil o las Asociaciones de Defensa Forestal (ADF).

Cuantitativamente las dimensiones del sistema propio, aparte de los cuerpos estatales de seguridad desplegados en Catalunya, se pueden resumir así:

- Con respecto a la Seguridad Ciudadana, 17.000 efectivos de Mossos d'Esquadra y 11.000 efectivos de Policía local.
- Con respecto a la Gestión de emergencias, 4.500 efectivos del Cuerpo de Bomberos de la Generalitat, 600 efectivos del Cuerpo de Bomberos de Barcelona, 12.000 efectivos de ADF, 1.000 efectivos de Protección Civil. En total, 28.000 policías y

18.000 efectivos para gestión de las emergencias.

Los principales retos no están, pues, en el modelo vigente, sino en lo que hasta ahora no se ha previsto: una buena parte de la seguridad interna, hasta ahora competencia de la Administración central, y la seguridad internacional.

5.3.2. Los retos estructurales del nuevo sistema de seguridad

Los retos de la construcción de un nuevo sistema de seguridad, interna e internacional, son en primer lugar estructurales, de larga duración. Hay al menos seis tipos.

- a) Los derivados del nuevo marco conceptual, político y organizativo que supone Ser Sido, con fronteras propias (terrestres, marítimas y aéreas), en un contexto de país occidental europeo y muy mayoritariamente europeísta. En términos de seguridad interna, por ejemplo, eso quiere decir que los cuerpos policiales catalanes tendrán que pensar y prepararse para trabajar en un cuádruplo nivel: local; estatal; europeo, e internacional.
- b) Los derivados de cuál sea el escenario de construcción del nuevo Estado, de colaboración o de no colaboración con España, en general y en particular en los temas de seguridad. En temas de seguridad interna e internacional, algunas amenazas, como se comenta después, exigen, en interés de todas las partes, plena colaboración. En otros casos, como el relativo a una cantidad importante de registros, bases de datos y archivos, equipamiento de seguridad, servicios específicos (ciberseguridad, inteligencia), podrían presentarse fricciones y problemas de coordinación.
- c) Los derivados de la asunción de áreas importantes de la seguridad interna que hasta ahora han sido competencia exclusiva de la Administración central. Aquí mencionamos los principales: investigación de la delincuencia organizada; terrorismo; narcotráfico; control de fronteras; registro de identidad; inmigración; control de armas; medio ambiente; inteligencia; ciberseguridad; tareas específicas de gestión de las emergencias y de protección civil ahora cubiertas por unidades estatales

especializadas, como la Unidad Militar de Emergencias; incorporación progresiva en cuerpos internacionales policiales y coordinación constante con ellos.

- d) Los relativos a la seguridad internacional, con retos como: el control territorial y de fronteras; la inteligencia; el terrorismo; la delincuencia transnacional organizada; la pertenencia a organizaciones internacionales; la continuidad o denuncia de tratados internacionales. Muchos de estos aspectos afectan a la política de defensa: como protegerse de algunas amenazas y garantizar control territorial, incluyendo la creación rápida de unidades y servicios esenciales, y, eventualmente, la creación o no de un ejército.
- e) Los retos vinculados a la mejora evolutiva y a una eventual reestructuración del sistema de seguridad ciudadana y de gestión de las emergencias.
- f) Los relativos a la gestión del sistema, que incluye las decisiones sobre departamentos del Gobierno con los cuales tendrían dependencia funcional y orgánica, la adscripción de las unidades o servicios que se vayan creando, y las líneas de mando, coordinación y control, las eventualmente nuevas y la reestructuración de las existentes (Juntas de Seguridad Local, Junta de Seguridad de Catalunya). Hay que hacer también una especial noticia a la necesidad de reforzar mucho la coordinación entre las policías locales y los Mossos d'Esquadra, primordial para garantizar la seguridad ciudadana.

5.4. Las principales decisiones a tomar durante el periodo de transición

5.4.1. Estrategias para encarar los retos estructurales

Se presentan las siguientes estrategias que habría que adoptar:

- a) Conseguir que, incluso en un eventual escenario de no colaboración con España, en temas relevantes (lucha contra el terrorismo y el narcotráfico, ciberseguridad, lucha

contra la delincuencia organizada, control de fronteras) haya coordinación, traspaso de información (en particular de inteligencia) y trabajo conjunto, vista la naturaleza transfronteriza de las amenazas. Cualquier otro escenario sería perjudicial a todo el mundo, incluidos muchos otros países, europeos y no europeos.

- b) Buscar asesoramiento y ayuda para poner en marcha desde el primer momento un servicio o servicios de inteligencia, el núcleo duro de la seguridad interna e internacional.
- c) Continuar considerando la política de seguridad como un bien público, un derecho, una garantía y un servicio.
- d) Integrar desde el primer momento en todas las actuaciones dirigidas en la seguridad interna, los principios, valores, funciones y objetivos presentes en los documentos y estrategias de la UE, en particular la mencionada Estrategia de Seguridad Interna (2010).
- e) Poner en marcha, de forma progresiva, todos los componentes de la seguridad interna, en colaboración y asesoramiento con el máximo número de organismos especializados.
- f) Partir, a la hora de establecer las valoraciones de las amenazas, peligros y riesgos en seguridad internacional, de las estrategias de seguridad de la Unión Europea (UE), de la OTAN y en general de sus países miembros.
- g) Poner en marcha la elaboración de una Estrategia de Seguridad de Catalunya.
- h) Reforzar y mejorar el modelo del sistema de seguridad vigente en seguridad ciudadana.
- i) Poner en marcha los elementos más urgentes de la política de seguridad y de defensa, partiendo de la posición geopolítica y de las alianzas presentes de Catalunya, sin presuponer si habrá o no bastantes armadas, o, en caso de haber allí, de qué tipo serán. Los elementos que hay que poner en marcha son, básicamente: control de fronteras, (terrestres, marítimas y aéreas) y aduanas, con todo lo que implica de material marítimo, aéreo y terrestre; control territorial y de infraestructuras

críticas; ciberseguridad y lucha contra el terrorismo.

- j) Establecer mecanismos de coordinación, encuentro y asesoramiento, formales e informales, internos, y con otros países y organismos internacionales policiales y de seguridad.
- k) Buscar alianzas y complicidades, incluida la demanda de incorporación en organismos como la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), para crear una política de fomento de la paz, prevención de conflictos y protección de minorías.
- l) Aprovechar al máximo el tejido de capacidades de fomento de la paz y de protección de la seguridad presente en administraciones, centros de investigación y de formación, universidades, sociedad civil y emprendedores.
- m) Buscar solución a un problema primordial, tanto en un escenario de colaboración como de confrontación con España: que las relaciones entre el Cuerpo de Mossos d'Esquadra y los cuerpos de seguridad estatales se realicen en situación de simetría.
- n) Reforzar las tareas de dirección y de coordinación, tanto en departamentos como Interior, Presidencia, Relaciones Exteriores, como nivel general reformando la Junta de Seguridad de Catalunya.
- o) Conceder desde el primer momento un papel primordial a las Juntas de Seguridad Local, reformándolas, si procede.

Estas estrategias están basadas en las premisas siguientes:

- Primero, Catalunya, por sus dimensiones, estructura económica, ubicación geográfica y geopolítica, tiene unos riesgos y amenazas parecidas a los del resto de países europeos antes mencionados. No tiene amenazas territoriales de sus vecinos, al menos en terms militares. Además, Catalunya seguirá insertada en el escenario europeo, internacional y de buenas relaciones transatlánticas, por lo cual utilizará como referencia los estándares de la UE en seguridad interna e internacional.
- Segundo, en ser país de nueva frontera se intensifican algunos riesgos y amenazas, por la combinación de las dificultades de la transición hacia un modelo de seguridad

más amplio y la necesidad de reestructurar el existente.

- Tercero, las dificultades, derivadas de la incertidumbre sobre el grado de colaboración con España y de la necesidad de implementar muy rápidamente muchas decisiones, incrementan las dificultades de gestión del sistema.
- Cuarto, hace falta tener mucho cuidado y prudencia y afanarse para hacer realidad - por intereses compartidos y con el apoyo de organismos europeos y terceros países- la coordinación, transferencia de información y trabajo conjunto con España para evitar amenazas transfronterizas y compartidas, un trabajo que implica también cooperación con otros países y organismos.

5.4.2. Opciones y actuaciones en el ámbito de la seguridad interna

5.4.2.1. Actuaciones sobre componentes que pertenecían a competencias de la Administración central

Investigación de la delincuencia organizada, interna y transnacional

Las actuaciones inmediatas que habría que adoptar son:

- Reforzar la capacidad ya existente en el CME, como unidad específica.
- Coordinar las funciones de la unidad del CME con el futuro servicio de inteligencia, esperando la decisión si, como pasa en otros países, acaba siendo una unidad específica del mencionado servicio.
- Empezar las actuaciones bajo estándares homologables con Interpol, Europol y otros organismos parecidos.

Terrorismo y narcotráfico

Las actuaciones inmediatas que habría que adoptar son:



- Crear una Unidad, inicialmente independiente, de información y lucha contra el terrorismo, partiendo de los enfoques, documentos de valoración y guía e instrumentos elaborados por la UE. Hay que prestar una particular atención a la presencia importante del yihadismo en Catalunya y en lo que sabemos sobre los procesos de radicalización de sus miembros. Se podría prever la incorporación, posteriormente, de personal procedente de servicios parecidos ya existentes en la actualidad.
- Buscar, dentro del escenario de colaboración, la transmisión de la información existente, y, a cambio, ofrecer un seguimiento coordinado de su evolución.
- Pedir asesoramiento y establecer convenios de colaboración con las principales agencias especializadas de los países occidentales.

Control de fronteras

Las actuaciones inmediatas que habría que adoptar son:

- Crear una Unidad, inicialmente independiente, de control de fronteras y dotarla de equipamiento, con asesoramiento internacional. Esta unidad tendrá que contar con funciones y especialización para: actuar como policía de aduanas; como policía portuaria; como patrulla de guardacostas.
- Concebirla como el embrión de uno o diversos cuerpos de seguridad de fronteras y control de los espacios nacionales.
- Estudiar el caso, más complicado, del control del espacio aéreo, buscando inicialmente apoyo para implementarlo, mientras no exista dotación de equipamiento específico.
- Preparar las licitaciones o procedimientos para disponer del equipamiento imprescindible.

Registro de identidad

Las actuaciones inmediatas que habría que adoptar son:

- Crear una unidad de registro de identidad dentro del CME.

- Establecer un mecanismo transitorio con España de transferencia de la información, que podría prever, en el futuro y en función de un eventual régimen de doble nacionalidad, sistemas permanentes de colaboración y traspaso de la información.
- Establecer transferencia de bases de datos y registros sobre vehículos y licencias de conducción, así como mecanismos de cooperación y de coordinación con España y el resto de países.

Inmigración

Establecer, con asesoramiento de la UE, un mecanismo inicial de colaboración con España, mientras se crea, inicialmente como unidad independiente del CME, un grupo especializado y se dota de efectivos y de equipamiento.

Control de armas

Las actuaciones inmediatas que habría que adoptar son:

- Crear una unidad de control de armas dentro del CME.
- Establecer un mecanismo transitorio con España de transferencia de la información, que podría prever, en el futuro y en función de un eventual régimen de doble nacionalidad, sistemas permanentes de colaboración y traspaso de la información.
- Establecer transferencia de bases de datos y registros sobre el tema, con mecanismos de cooperación y de coordinación con España y el resto de países europeos.

Medio ambiente

Las actuaciones inmediatas que habría que adoptar son:

- Crear una Unidad, inicialmente dentro del CME, de protección del medio ambiente, aprovechando los elementos y capacidades parciales ya existentes, incluyendo a los Agentes Rurales.

- Establecer mecanismos de coordinación y buscar asesoramiento, de la UE, de organismos internacionales especializados y de España, para asegurar que se cumplen los estándares y buenas prácticas.

Inteligencia

Las actuaciones inmediatas que habría que adoptar son:

- Empezar a construir un servicio de inteligencia, civil, multidisciplinar y con un marco legal que garantice que sus actuaciones son congruentes con el estado de derecho y la garantía de protección de los derechos humanos fundamentales. Para hacerlo hará falta asesoramiento internacional, que se recomienda que sea diversificado. Su función básica será recoger, analizar, interpretar y procesar de forma estratégica información que favorezca la toma de decisiones.
- Asegurar, con independencia que puedan existir diversos servicios, o como mínimo unidades operativas, la coordinación mediante instrumentos propios del servicio y, también, de otros que pueda favorecer o elaborar el Departamento de la Presidencia.
- Establecer desde el principio colaboración y coordinación con España y los países y organismos europeos y del mundo occidental.

Ciberseguridad

Las actuaciones que habría que adoptar, aprovechando que ya existen algunas capacidades públicas y también en el ámbito de la industria privada, son:

- Crear una Unidad o servicio de ciberseguridad, con la asesoría y apoyo operativo de empresas y servicios externos y partiendo de capacidades ya existentes.
- Se recomienda partir del Plan de Acción contra la ciberdelincuencia, adoptado por el Consejo Europeo (2010), de las diversas valoraciones de Europol y de la Estrategia de Ciberseguridad, (2013) de la UE.

Asunción de algunas tareas específicas de protección civil y gestión de emergencias garantizadas hasta ahora por el Gobierno central

Las actuaciones inmediatas que habría que adoptar son:

- Preparar un nuevo Plan de Protección Civil y de emergencias, con una reestructuración, adaptada a la condición de nuevo estado, tanto de los órganos institucionales como de los técnico-operativos.
- Estudiar, y si procede, crear, a partir del Cuerpo de Bomberos de la Generalitat y del Ayuntamiento de Barcelona una unidad operativa para emergencias complejas.
- Establecer protocolos y convenios de cooperación con los servicios de emergencia de los países vecinos.

Coordinación internacional con cuerpos parecidos y progresiva incorporación en organismos policiales internacionales

Las actuaciones inmediatas que habría que adoptar son:

- En el ámbito de la UE, mientras Catalunya no sea miembro de pleno derecho, asegurar la coordinación (mediante enlaces permanentes y protocolos de cooperación) y el cumplimiento de los planes y estándares de la Oficina Europea de Policía (Europol); Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los estados miembros de la UE (Frontex); Agencia Europea de cooperación en asuntos judiciales, Eurojust; Comité Permanente de Cooperación Operativa en materia de seguridad interna (COSI).
- En el ámbito internacional, la demanda de ingreso a Interpol

5.4.2.2. Actuaciones sobre componentes del modelo actual

En seguridad interna, hay que encarar la mejora y reforzamiento del modelo vigente.

Habría que considerar mejoras o reforzamiento derivados de:

- Debilidades, tanto en el sistema normativo operativo y de planificación y de análisis.
- Reforzamiento de la coordinación entre Policía Local y Cuerpo de Mossos d'Esquadra, una coordinación que afecta a las unidades y las estructuras políticas de que dependen.
- Mayor homogeneización de la naturaleza y funciones -sin perder las especificidades que aseguran el servicio de proximidad con la ciudadanía y el conocimiento y adaptación al medio- de las policías locales.

Se hacen dos consideraciones finales. La primera, que habrá que incrementar los efectivos y capacidades de los cuerpos policiales, así como los mandos. La segunda, que eso tendrá un impacto presupuestario significativo.

5.4.3. Opciones y actuaciones en el ámbito de la seguridad internacional

Si Catalunya se convierte en un estado independiente, tendrá que resolver, en el marco de la integración plena en la comunidad internacional, muchos temas relativos a la presencia en organismos de seguridad, tratados sobre el tema, y, sobre todo, coordinación en materia de seguridad internacional. Hasta ahora todos estos temas han sido responsabilidad de la Administración central. Además, muchos de los temas que se presentan a continuación están vinculados a cuestiones analizadas también en el informe del Consejo sobre la integración de Catalunya en la comunidad internacional⁵⁷, como la eventual continuidad, o adhesión, a determinadas organizaciones internacionales y a determinados tratados, decisiones que no dependen exclusivamente del nuevo Estado.

5.4.3.1. Decisiones vinculadas a la continuidad o pertenencia a tratados y organizaciones internacionales

Se consideran cuatro casos: las relaciones transatlánticas y con los EE.UU.; la pertenencia a

⁵⁷ Véase el informe del CATN: "*La integración en la comunidad internacional*".



la OSCE; la pertenencia a la OTAN; la pertenencia a estructuras y organismos de seguridad de la UE.

Respecto de las relaciones transatlánticas y los tratados con los EE.UU., se considera que haría falta manifestar formalmente desde el principio la voluntad de Catalunya de tener relaciones estrechas con los EE.UU. y, en este contexto, fomentar las relaciones transatlánticas.

En cuanto a la pertenencia a la Organización de Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE), que tiene un papel importante en temas de mediación y protección de los derechos humanos, se considera que, a pesar de la dificultad de la adhesión (unanimidad), hay que manifestar el interés de Catalunya en ser miembro y suscribir y aplicar los principios y acuerdos de la organización.

Con respecto a la pertenencia a la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), se recuerdan los cambios de la organización, el mecanismo de adhesión y su papel en la creación de la Asociación para la Paz, un programa basado en las relaciones bilaterales entre cada país y la OTAN, donde están presentes prácticamente todos los países europeos. Se considera que se podría:

- Pedir y negociar la participación en la Asociación para la Paz.
- Tomar la decisión sobre la eventual adhesión en una fase posterior, una vez decididas en el marco del proceso constitucional las grandes opciones en materia de defensa y de seguridad.

A propósito de la pertenencia a estructuras y organismos de seguridad de la UE, se acuerda que la pertenencia, cuándo esté llena, puerta implícita la participación en algunos instrumentos muy importantes en el terreno de la seguridad internacional, básicamente intergubernamentales, como la Política Común de Seguridad y de Defensa, PCSD, parte de la Política Exterior y de Seguridad Común. Se considera que habría que tener presentes como punto de partida en el diseño de la política de seguridad internacional de Catalunya, el previsto para los tratados, estrategias y diversos instrumentos y agencias de la UE.



5.4.3.2. Opciones estratégicas que afectan a la política de seguridad, defensa y fomento de la paz

Se tratan tres cuestiones. La primera, sobre la relación que debe existir entre investigación, economía del conocimiento, industria y política de seguridad. La segunda, a propósito del fomento de la cultura de la seguridad, concretamente del papel de las universidades y los centros de investigación en la formación y en la investigación en este tema. La tercera señala la importancia de apostar por inteligencia, analítica, pero también operativa.

5.4.4. Opciones a considerar a medio y largo plazo

Se discuten dos retos que requieren un tratamiento singular: (1) los modelos operativos, cuerpos, contingentes y organización de la seguridad internacional, y, (2) los modelos y opciones a largo plazo en política de fomento y de construcción de la paz.

5.4.4.1. Sobre los modelos operativos, cuerpos, contingentes y organización

Los problemas a resolver, a medio y largo plazo, son al menos tres, y para todos hay diversas opciones y modelos a considerar antes de escoger.

El primero, en la esfera sobre todo de la seguridad interna, todo el relativo al modelo de relación o unificación entre policías locales y Mossos d'Esquadra

El segundo gran problema afecta a la forma de organizar los efectivos de defensa, o, para decirlo claramente, la opción por la creación o no de un ejército, y en caso afirmativo, a las opciones sobre los diversos modelos existentes para implementar la decisión. Las funciones tradicionales de los ejércitos han sido el control y defensa del territorio y la de proyectar bastante hacia el exterior, actualmente bajo mandato de NU o de organismos regionales de seguridad, mediante decisiones de seguridad colectiva.

La situación en Catalunya tiene una ventaja importante: puede crear un modelo *ex novo*, ahorrándose el problema al cual ahora se enfrentan la mayor parte de países europeos: modificar, cuantitativamente y cualitativamente, sus ejércitos, creados hace siglos, en un momento en que la opción por ejércitos orientados a defender fronteras de eventuales

invasiones por otros ejércitos ha perdido sentido por falta de amenazas territoriales.

El tema se plantea ahora de manera bien diferente al habitual en los siglos XIX y XX. Se puede optar por dos grandes modelos, con ejército o sin. Si se optara por prescindir de ejército a la manera convencional, generalizada en el mundo occidental en el siglo XIX, se presentarían dos grandes alternativas para organizar la política de defensa:

- a) ampliar las funciones del Cuerpo de Mossos d'Esquadra, haciendo que asuma funciones de seguridad externa y/o defiende, hecho que implicaría una militarización parcial de algunas unidades y efectivos de los Mossos.
- b) crear una Guardia Nacional, con funciones de seguridad, de gestión de emergencias o de defensa, autónoma coordinada con los otros cuerpos de seguridad. El segundo gran modelo es optar por la creación de un ejército que, vistas las nuevas condiciones, podría ser bien diferente de los existentes hasta finales del siglo XX, cómo ya ha sido dicho. Naturalmente, la forma concreta de estructurar este ejército y hacerlo operativo admite diversas variantes.

En tercer lugar, una vez decidida una opción u otra (con ejército, sin ejército) y en cada caso hecha una elección por alguna de las posibilidades existentes, se entraría en todos los casos en las decisiones sobre contingentes, mando, procesos de selección, equipamiento y eventual admisión de foráneos. Hay que insistir, sin embargo, que las principales decisiones se tendrán que tomar durante el proceso constituyente, aunque las operativas y de implementación quedarán para después.

5.4.4.2. Sobre modelos para construir una política de fomento y de construcción de la paz

En este punto los modelos son diversos y obligan a sopesar pros y contras. Hay que recordar que disponer de una política de fomento de la paz deriva de aquello previsto a la carta de las NU y en la práctica posterior.

De hecho, sólo hay una gran alternativa: contar con efectivos y equipamiento preparado y formado para actuar en operaciones de paz bajo mandato de las NU, de otros organismos regionales, o no. La decisión está vinculada a la forma de organizar los recursos de la política de defensa antes mencionado.



Si la decisión al respecto fuera negativa, al menos a medio plazo, una de las pocas opciones sería seguir modelos como el suizo: apoyar logístico las operaciones de paz, sin enviar ni civiles ni militares sobre terreno. Adicionalmente, habría que pensar en otras maneras de fomentar políticas de seguridad humana o de resolución y transformación de conflictos.

Si la opción fuera disponer de unidades para operaciones de paz internacionales, habría que entrar en el aspecto operativo. Este punto, por otra parte, tendría vínculos claros con la opción para disponer o no de ejército. Conviene, sin embargo, tener bien presente el coste, alto, por constricciones de despliegue, preparación de efectivos y por necesidades de equipamiento y de servicio. Un ejemplo puede ayudar. Se considera que para disponer siempre operativamente, en casos como éste, de un número "x" de efectivos hace falta multiplicar al menos por 3 el número de efectivos total disponible. Por lo tanto, para disponer de 500 efectivos siempre operativos hay que disponer de unos 1.500, con el fin de asegurar rotaciones y otras contingencias.

En resumidas cuentas, tanto la decisión de que la política de defensa prevea o no la existencia de ejército o las opciones mencionadas, como la decisión, sobre si la política de fomento de la paz tiene que contar o no con capacidad militar para participar en operaciones de paz, presuponen opciones que hay que estudiar desde el primer momento. La razón, que aunque no habrá que tomar decisiones en la etapa de transición, tampoco se pueden dilatar mucho en el tiempo.



Este informe sobre *La seguridad interna e internacional de Catalunya* ha sido elaborado por el *Consell Assessor per a la Transició Nacional* (Consejo Asesor para la Transición Nacional), que está integrado por:

Carles Viver Pi-Sunyer
Presidente

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

Secretario

