

Hacia un concepto integral de seguridad europea*

Luis Ortega Álvarez

Catedrático de Derecho Administrativo.
Universidad de Castilla-La Mancha

SUMARIO

- I. LA DISTINTA DIMENSIÓN DE LA SEGURIDAD EN LA CONSTITUCIÓN EUROPEA.
 - II. LA UNIFICACIÓN DEL CONCEPTO Y LOS INSTRUMENTOS DE SEGURIDAD EN RELACIÓN CON LA APLICACIÓN DE LA CLÁUSULA DE SOLIDARIDAD.
 - III. LA EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO DE SEGURIDAD EXTERIOR EUROPEA.
 - IV. LA SEGURIDAD DESDE LA PERSPECTIVA DE LAS POLÍTICAS DE INTERIOR DE LOS ESTADOS MIEMBROS, ESPECIALMENTE EN MATERIA DE TERRORISMO.
 - V. HACIA UN CONCEPTO INTEGRAL DE SEGURIDAD EUROPEA.
-

* Trabajo realizado al hilo de la investigación financiada por la Fundación BBVA (Sociales 02) que lleva como título «Las Bases para una Política Integral de Seguridad en Europa»

I. LA DISTINTA DIMENSIÓN DE LA SEGURIDAD EN LA CONSTITUCIÓN EUROPEA

La distinta dimensión con que aparece utilizado el concepto de seguridad se hace manifiesto en el actual texto de la Constitución Europea.

Un somero repaso de su contenido nos pone de manifiesto lo siguiente:

- a) dentro de los objetivos de la Unión, en apartado 2 del artículo 3, se declara que ésta «ofrecerá a sus ciudadanos un espacio de libertad, seguridad, y justicia sin fronteras interiores»;
- b) igualmente, dentro de los mismos objetivos, en apartado 4 del artículo 3, y respecto de las relaciones de la Unión con el resto del mundo, se determina que ésta contribuirá, entre otros fines, «a la seguridad».

Se inicia, de este modo, una doble referencia a lo que puede ser considerado como seguridad interior europea y seguridad exterior, la cual es perceptible también en el orden competencial.

Así, en el apartado 2, j) del artículo 14, dentro del ámbito de las competencias compartidas entre la Unión y los Estados miembros, aparece mencionado «el espacio de libertad, seguridad y justicia». Sin embargo, fuera de toda referencia clasificatoria, tanto en el apartado 4 del artículo 12, como en el artículo 16, se contempla la competencia de la Unión en materia de política exterior y de seguridad común, de la que se predica que: «abará todos los ámbitos de la política exterior y todas las cuestiones relativas a la seguridad de la Unión, incluida la definición progresiva de una política común de defensa que podrá conducir a un defensa común».

De estos preceptos parecería que se configurasen dos ámbitos separados de la seguridad, la derivada de la seguridad interior europea, concebida como seguridad pública o ciudadana ejercida esencialmente por los cuerpos policiales y la derivada de la seguridad frente ataques exteriores, ligada a la política de la defensa y desarrollada por las fuerzas armadas.

Sin embargo, todavía dentro de la Parte I, en el apartado 2, k) del artículo 14, podemos encontrar una referencia a la seguridad, entendida como «seguridad en materia de salud pública», dentro de las materias sobre las que la Unión y los Estados miembros ejercen competencias compartidas.

Pese a esta pluralidad de manifestaciones, desde nuestro punto de vista, en la medida en que todo ordenamiento jurídico debe estar contemplado desde la perspectiva de los derechos de los ciudadanos, entendemos que la seguridad debe contemplarse desde una perspectiva unitaria. Lo determinante es asegurar que la seguridad concreta de cada ciudadano no se ve

afectada por intervenciones externas indeseables y, a tal efecto, y desde tal perspectiva, es irrelevante que la amenaza se produzca en el seno de la Unión Europea o que esté originada más allá de sus fronteras, o si esta amenaza está provocada por el terrorismo, por la delincuencia organizada o por el riesgo ambiental o sanitario.

Esta perspectiva nos la confirma el hecho de comprobar que en la Parte II de la Constitución Europea, donde está contenida la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, en el artículo 66 aparece recogida la seguridad como un derecho que corresponde a todas las personas. La construcción de la Unión Europea contenida en la nueva Constitución parte inescindiblemente del reforzamiento del concepto de ciudadanía, como eje de las políticas europeas y los derechos de ciudadanía que sólo son posibles en un marco de libertad, seguridad y justicia, cuyo pleno respeto se constituye así en una de las principales tareas de la Unión.

II. LA UNIFICACIÓN DEL CONCEPTO Y LOS INSTRUMENTOS DE SEGURIDAD EN RELACIÓN CON LA APLICACIÓN DE LA CLÁUSULA DE SOLIDARIDAD

También desde un planteamiento más apegado al texto de la Constitución, esta diversidad de manifestaciones de la seguridad se reconduce a un planteamiento más unitario cuando se contempla la Cláusula de Solidaridad.

En efecto, de una parte, en el artículo 43 aparece la previsión de que, tanto la Unión como los demás Estados miembros, prestarán su ayuda solidaria a cualquier Estado miembros que sufra un ataque terrorista o una catástrofe natural o de origen humano.

Esta ayuda en lo que se refiere a los medios que aporte la Unión incluye de forma expresa todos los instrumentos de que disponga «incluidos los medios militares puestos a su disposición por los Estados miembros».

Se trata, en cualquier caso, tal como especifica este precepto, tanto de una función de prevención de las amenazas terroristas que se puedan estar incubando en cualquier territorio de cualquier Estado miembro, como de ataques terroristas que se producen dentro del territorio de un Estado miembro.

Esta doble perspectiva hace, de una parte, que la colaboración antiterrorista de carácter preventivo se realice en función de la organización que en cada país exista de la lucha antiterrorista, lo que puede implicar servicios propios de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, como de las Fuerzas Armadas o de los Servicios de Inteligencia.

En todo caso, esta doble vía de colaboración aparece planteada a la hora de articular las eventuales medidas contenidas en la Cláusula de Solidaridad.

En efecto, el artículo 329 determina que las modalidades de aplicación de dicha Cláusula, comprendiendo tanto las medidas preventivas, como las

reactivas, serán definidas mediante una decisión adoptada por el Consejo, a propuesta conjunta de la Comisión y del Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión.

Ahora bien, para la adopción de estas decisiones, se prevé que el Consejo, además de las funciones ordinarias del COREPER, esté asistido doblemente, mediante la presentación de dictámenes conjuntos, por el Comité Político y de Seguridad, con el apoyo de las estructuras creadas en el marco de política común de seguridad y defensa, y por el Comité operativo en materia de seguridad interior previsto en el artículo 261, dentro de las Disposiciones generales del Espacio de libertad, seguridad y justicia.

A lo anterior debe añadirse que, de una parte, el artículo 309 señala que las misiones relativas a la política común de seguridad y defensa pueden contribuir a la lucha contra el terrorismo, siendo el Ministro de Asuntos Exteriores, bajo la autoridad del Consejo y en estrecho y permanente contacto con el Comité Político y de Seguridad, quien se haga cargo de los aspectos civiles y militares de dichas misiones.

Sin embargo, al mismo tiempo, en el artículo 276, dentro de la sección relativa a la cooperación policial, se contempla que «la función de Europol es apoyar y reforzar la actuación de las autoridades policiales y de los demás servicios con funciones coercitivas de los Estados miembros, así como su colaboración mutua en la prevención de la delincuencia grave que afecte a dos o más Estados miembros, del terrorismo y de las formas de delincuencia que lesionen un interés común que sea objeto de una política de la unión, así como de la lucha en contra de ellos».

En su actuación está previsto que Europol pueda ejercer competencias en dos ámbitos principales:

- a) la recogida, almacenamiento, tratamiento análisis e intercambio de la información, en particular la transmitida por las autoridades de los Estados miembros o de terceros países o de terceras instancias;
- b) la coordinación, organización y realización de investigaciones y actividades operativas, llevadas a cabo conjuntamente con las autoridades competentes de los Estados miembros o en el marco de equipos conjuntos de investigación, en su caso en su colaboración con Eurojust».

En definitiva, también a través de Europol se concibe una acción tanto preventiva, como reactiva frente al terrorismo.

III. LA EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO DE SEGURIDAD EXTERIOR EUROPEA

Esta situación de doble vía de intervención en materia de terrorismo tiene su origen, como veremos, en la evolución misma del concepto de seguridad exterior europea.

La situación de guerra fría entre los dos bloques se materializaba con gran singularidad en Europa debido a su situación de frontera, por lo que durante casi treinta años, desde finales de la II Guerra Mundial hasta la creación de la Conferencia para la Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE) en 1973, este concepto estuvo presidido por la idea de la disuasión¹, entendida como la manifestación de la capacidad de reacción frente a un peligro militar de forma que el hipotético ataque nunca se produzca por el temor generado en el hipotético atacante. Siendo esto así, lo significativo a nuestros efectos es que en este período el elemento militar era, sin lugar a dudas, el componente clave de la seguridad.

Sin embargo, ya en la Resolución 2734 (XXV) de 16 de diciembre de 1970 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, por la que se aprueba la Declaración sobre el fortalecimiento de la seguridad internacional, se aporta una concepción más compleja de la seguridad, para cuyo logro no sólo interviene el mecanismo de la disuasión sino otro conjunto de factores entre los que podemos encontrar el derecho a la libre determinación, el desarme, el desarrollo económico de los países, el respeto universal y el pleno ejercicio de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y la promoción de la cooperación internacional.

De este modo, la doctrina ha identificado, junto al elemento militar de la seguridad, otros cuatro componentes, como el político, el económico, el social y hasta el medioambiental².

Esta perspectiva se va a reflejar, sin duda, en el concepto de distensión que preside los trabajos de la CSCE y que tendrán su reflejo en el Acta Final de Helsinki de 1 de agosto de 1975, especialmente en lo relativo a las diferentes dimensiones de la seguridad que aparecen contenidas en el programa de cooperación. En efecto, como señala ÁLVAREZ VERDUGO³, «los pilares sobre los que la CSCE fundamenta la noción de seguridad europea son esencialmente cuatro: (-) la identificación de un conjunto de principios rectores de las relaciones entre los Estados participantes; (-) la negociación y el establecimiento de medidas de confianza mutua de naturaleza militar; (-) un programa de cooperación entre los Estados de uno y otro bloque en materia económica, científica, técnica y medioambiental; y (-) la denominada «dimensión humana», esto es, la inclusión de compromisos relativos al respeto a los derechos humanos y libertades fundamentales y a la cooperación en el campo humanitario y en otros aspectos conexos».

Teniendo en cuenta lo anterior, si bien es cierto que desde la perspectiva de la seguridad exterior europea se ha contemplado la evolución del concepto de seguridad más allá de la mera seguridad militar frente a ataques

¹ Sobre este proceso, ver, en general, la excelente monografía de ÁLVAREZ VERDUGO, *La política de seguridad y defensa de la Unión Europea*, Dykinson, Madrid, 2004.

² BARBÉ, *Relaciones Internacionales*, Tecnos, Madrid, 1995; GHEBALY & SAUERWEIN, *European security in the 1990s: Challenges and Perspectives*, UNIDIR, Geneva, 1995.

³ Op. cit., pgs. 37 y 38.

armados, también lo es que de forma instrumental la seguridad exterior sólo aparece circunscrita al papel que se desarrolla a través de las fuerzas armadas.

Así se puede afirmar la existencia de una contradicción entre los *ámbitos* de la seguridad repetidamente proclamados⁴, que incluyen como hemos visto las áreas económica, social, ambiental y de libertades, y los *medios materiales* que se ponen a su servicio que siguen siendo esencialmente militares.

Incluso se puede observar cómo en organizaciones del tipo de la Alianza Atlántica⁵ se constata la necesidad de ampliar su ámbito de operaciones más allá de las funciones de defensa colectiva, como las relativas a la gestión de crisis, a las misiones de pacificación o a las misiones humanitarias, pero cuyo desarrollo se concibe desde el uso de fuerzas de naturaleza militar. Igualmente en el marco de la UEO, la Unión Europea, dentro de este instrumento de alianza militar, se constata la aprobación de las misiones de Petersberg⁶ entre las que se incluyen las misiones humanitarias, de evacuación de nacionales o de mantenimiento de la paz.

Para ÁLVAREZ VERDUGO⁷, «en la medida en que la seguridad no se mide sólo en términos de protección contra un ataque armado, cabe entender por defensa toda acción tendente a la protección de los elementos que conforman la noción actual de seguridad en tanto que dicha acción necesite la utilización de medios militares». Ahora bien, si observamos atentamente, lo que se ha producido en realidad es que en esta nueva relación entre seguridad y defensa, se ha clarificado el papel de la defensa dentro del nuevo concepto de seguridad, pero no se ha delimitado adecuadamente cómo articular en sí mismo el propio concepto de seguridad más allá de los instrumentos militares de la defensa. Todo esto se demuestra en los límites del concepto evolucionado de seguridad cooperativa⁸ y de sistema universal de seguridad colectiva⁹.

No cabe duda que la propia evolución de la política exterior y de seguridad común en el ámbito de los países comunitarios es un reflejo del intento de integración de la seguridad, entendida como defensa, en una nueva dimensión donde tengan mayor lugar los elementos políticos de la misma.

Hay que recordar que antes de la aprobación del Tratado de Roma existió el intento del Tratado de la Comunidad Europea de Defensa de 27 de mayo

⁴ Véanse al respecto los documentos de la OSCE: Carta de París (1990); Documento de Budapest (1994); Documento de Oslo (1998), etc.

⁵ Ver, por ejemplo, Declaración de Madrid de julio de 1997.

⁶ Declaración de Petersberg, Consejo de Ministros de la Unión Europea Occidental de 19 de junio de 1992.

⁷ Op. cit., pg. 58.

⁸ OSCE, Declaración de Lisboa de 1996.

⁹ ALCAIDE FERNÁNDEZ y MÁRQUEZ CARRASCO, *La legítima defensa y los nuevos desarrollos de la acción de las naciones unidas en el marco de la seguridad colectiva*, Anuario de Derecho internacional, Vol. XIII, 1997.

de 1952, que fue rechazado por la Asamblea Nacional francesa el 30 de agosto de 1954. En dicho proyecto de Tratado se preveía ya, en el marco político de abordar el problema del reame alemán, la existencia de un ejército europeo integrado bajo la autoridad de un Consejo de Ministros que actuaría por unanimidad.

Igualmente debe recordarse que, en el curso de la afirmación de la política exterior europea, la política de defensa ha tenido siempre un tratamiento diferenciado. Así, esta dimensión de la defensa está prácticamente ausente ya desde el período de la Cooperación Política Europea, que, iniciada mediante el Informe de Luxemburgo de 1970, tendría su primera formalización en el Acta Única Europea y continuaría con los Tratados de Maastricht y Amsterdam, bajo la fórmula del «pilar» de Política Exterior y de Seguridad Común.

En el Tratado de Maastricht, dentro de la política exterior y de seguridad común, se prevé la existencia separada de una eventual futura política de defensa común, que pudiera conducir en su momento a una defensa común (art. J, 4, 1) y en el Tratado de Amsterdam, pese a que el salto a la defensa común se procedimentaliza a través de una decisión previa del Consejo Europeo, la integración de esta política se remite a los Estados miembros para que la adopten en función de sus propias normas constitucionales.

Ello nos lleva a la reflexión de que, en terreno comunitario, existe una diferencia en lo que se refiere a seguridad exterior y a defensa, pudiéndose actuar en los aspectos políticos y económicos de la seguridad sin necesidad de poner en marcha los mecanismos de defensa. De aquí que en el Consejo Europeo de Bruselas de 29 de octubre de 1993, estableciese, fuera de la política de defensa y dentro de la política exterior y de seguridad común, los ámbitos en los que debía el Consejo elaborar de forma prioritaria acciones comunes. Entre estos ámbitos se encuentran la promoción de la paz y la estabilidad en Europa, la contribución al proceso de paz en Oriente Medio, el apoyo al proceso de transición democrática y multirracial en Sudáfrica, la búsqueda de una solución al conflicto en la antigua Yugoslavia, etc. En esta línea se enmarca la decisión del Consejo Europeo de 21 de septiembre de 2001, de incluir dentro de la PESC la lucha contra el terrorismo.

IV. LA SEGURIDAD DESDE LA PERSPECTIVA DE LAS POLÍTICAS DE INTERIOR DE LOS ESTADOS MIEMBROS, ESPECIALMENTE EN MATERIA DE TERRORISMO

También al hilo de la aparición de la Cooperación Política Europea, se fue fraguando la necesidad de concertar en el ámbito europeo una cooperación en relación con la lucha contra el terrorismo y la criminalidad organizada.

Esta decisión, adoptada por tanto inicialmente en el marco de la intergubernamentalidad, fue cobrando un grado paulatino de institucionalización paralelo al de la PESC a través del Acta Única, y de los Tratados de Maastricht, Amsterdam, Niza y la Constitución Europea.

El actual artículo 29 entiende que el objetivo de la cooperación policial y judicial es el de ofrecer un alto grado de seguridad dentro de un espacio de libertad, seguridad y justicia, objetivo que, como vimos, la Constitución Europea ha elevado a uno de los objetivos esenciales de la Unión. Para alcanzar estos propósitos se contempla una actuación basada en la prevención y la lucha contra la delincuencia y en particular el terrorismo, la trata de seres humanos y los delitos contra los niños, el tráfico ilícito de drogas y de armas, la corrupción y el fraude.

Todas estas políticas han sido acentuadas, tanto en el plano institucional como procedimental, en la Constitución Europea, tal como se ha señalado anteriormente.

Pero, al igual que señalábamos con relación a la evolución de un concepto de seguridad exterior, la seguridad concebida como una política de interior, incluso en el seno de la propia Unión Europea y con la mera colaboración de las fuerzas policiales y judiciales, tiene también unos límites, que realidades como el terrorismo internacional han puesto de manifiesto. Por ello, como se puso de manifiesto ya en el Consejo de Tampere de 15-16 de octubre de 1999, con un indudable acierto, era necesario reivindicar una mayor coordinación entre ambos niveles de seguridad.

Tal como ha señalado ARTEAGA, «la inseguridad ciudadana tiene en la mayoría de los casos un origen y una solución doméstica pero cada vez es mayor la cantidad de actores sociales y políticos que se dan cuenta de que las fuentes de riesgo, precisamente las más graves, proceden de fuera y de que los remedios nacionales no son suficientes»¹⁰.

Esta dimensión se ha puesto de manifiesto especialmente tras los atentados del 11-S de 2001 en Nueva York y del 11-M de 2004 en Madrid, en los que el terrorismo ha dejado de ser considerado simplemente como un problema de seguridad interior. Como señalan, BARDAJÍ y COSIDÓ «en la lucha contra el terror la única respuesta que cabe es global y multifacética, incorporando elementos policiales, judiciales, de inteligencia y militares. La seguridad depende claramente de la prevención, de la anticipación, de la gestión de las consecuencias de un ataque y muy especialmente de la capacidad de represaliar en cualquier parte del globo a los autores de este tipo de ataque o de aquellos que les den cobertura, apoyo o refugio. Y eso, de nuevo, exige la participación activa de Economía, Exteriores, Interior, los servicios de inteligencia, la judicatura y las Fuerzas Armadas. Seguridad y Ministerio de Defensa ya no son sinónimos»¹¹.

Desde la perspectiva de la Unión Europea, es conocido cómo desde la constitución del Grupo TREVI se ha mantenido una cooperación operativa en materia antiterrorista acentuada con la creación de la Europol y con los

¹⁰ ARTEAGA, *Una aproximación a la Seguridad Interior de la Unión Europea*, Colaboración núm. 14 de 6 de diciembre de 2002 del Grupo de Estudios Estratégicos.

¹¹ BARDAJÍ y COSIDÓ, *Una estrategia de seguridad nacional española para un mundo turbulento*, Análisis núm. 42, 5 de noviembre de 2003. Grupo de Estudios Estratégicos.

HACIA UN CONCEPTO INTEGRAL DE SEGURIDAD EUROPEA

planes antiterroristas creados a partir de los atentados del 11-S¹². Del mismo modo, la perspectiva terrorista ha sido tomada en cuenta en el terreno de la política de seguridad exterior, como lo pone de manifiesto las Conclusiones y el Plan de Acción del Consejo Europeo extraordinario de Bruselas de 21 de septiembre de 2001. La conclusión de estos dos procesos paralelos se pone de manifiesto en la reunión de la cooperación transatlántica de Washington de 19 de octubre de 2001, en la cual participaron miembros de la Europol, Eurojust y de los servicios de inteligencia.

La Estrategia Europea de Seguridad plantea como las cinco amenazas más importantes: el terrorismo, la proliferación de armas de destrucción masiva, los conflictos regionales, los Estados en descomposición y la delincuencia organizada. Se trata, sin duda, de amenazas que plantean un nuevo ámbito de la seguridad que aparece también «globalizado» y en el que tanto la respuesta estrictamente exterior como la interior es insuficiente.

No en vano se ha señalado recientemente¹³, como una propuesta de futuro, la necesidad de una actuación conjunta y coordinada de todos los instrumentos que operan en el entorno de la seguridad:

«En el ámbito de la UE, ello implica reconocer que la PESC, la PESD y el Espacio de Libertad Seguridad y Justicia constituyen esferas indisociables e indispensables para la consecución y el mantenimiento de un cierto bienestar europeo. Resultaría recomendable intensificar las formas de integración, coordinación y cooperación entre todos los actores (europeos, nacionales y locales) dentro de la Unión Europea, y que se adoptara respecto de la seguridad una perspectiva de bien público regional y también global».

V. HACIA UN CONCEPTO INTEGRAL DE SEGURIDAD EUROPEA

Las reflexiones anteriores nos llevan, sin lugar a dudas, a proponer la construcción de un concepto de Seguridad Integral Europea que, aún conectada en algunos aspectos con las políticas de Defensa, en cuanto pueden tener en común elementos instrumentales como el uso de las fuerzas militares o de los servicios de inteligencia, se instrumenta también mediante las políticas de visado, asilo e inmigración, la Europol, el control de fronteras exteriores, la aproximación de los modelos de organización de los sistemas de represión penal y los mecanismos de reacción frente a catástrofes naturales o de origen humano, especialmente las de una gravedad potencial como las derivadas de riesgos ambientales o alimentarios.

Una de las manifestaciones más evidentes de abordar esta nueva política integral de la seguridad es la de su complejidad jurídica, institucional y funcional, ya que en ella deben intervenir Instituciones comunitarias y procedimientos que se corresponden con los denominados tres pilares de la

¹² Ver Plan de Acción antiterrorista. Doc. 12800/01 de 17 de octubre de 2001.

¹³ POWELL, TORREBLANCA y SORROZA, *Construir Europa desde España: Los nuevos desafíos de la política europea*, Real Instituto Elcano. 2005.

Unión Europea. Además, no aparecen con claridad ni los perfiles ni el marco jurídico que debe presidir la segmentación de manifestaciones en que aparecería formulada esta política integral de seguridad.

Por ello, entendemos que el futuro debate acerca del perfeccionamiento e implantación de esta orientación de política integral de seguridad debe contemplar tres aspectos principales:

–actuar sobre el marco institucional, que aparece demasiado formal y compartimentalizado;

–impedir que la europeización del espacio de seguridad no atenúe los requerimientos de garantías ciudadanas que se corresponden con las reglas del concepto de Estado de Derecho que preside el ordenamiento europeo y el de sus Estados miembros;

–lograr una regulación en parte común para todos los actores implicados, ya que la ambivalencia de los instrumentos que pueden actuar separada o conjuntamente en una política integral de seguridad (fuerzas armadas, servicios de inteligencia, policía de seguridad, policía de frontera, poder judicial y protección civil, ambiental o sanitaria) presentan un régimen jurídico excesivamente diferenciado, especialmente en lo que se refiere a las prerrogativas de Derecho público existentes en el ordenamiento jurídico para legitimar su actuación.

En una de las conclusiones del estudio del Real Instituto Elcano de 2005 sobre «Construir Europa desde España»¹⁴, se pone de manifiesto lo siguiente:

«Es necesario abrir un debate en profundidad en España y en Europa. Las líneas que separaban lo externo de lo interno han dejado de ser nítidas, por lo que resulta indispensable incorporar la política de seguridad de forma transversal, tanto a nivel comunitario como nacional, para intentar gestionar eficazmente esa “zona gris” que se da en la intersección entre ambas dimensiones de la seguridad».

A nuestro juicio, esta nueva horizontalidad de la seguridad implica la elaboración de la política de seguridad desde una perspectiva integral, sin perjuicio de que posteriormente sus manifestaciones singulares se instrumenten a través de los cauces sectoriales oportunos.

Pero, en todo caso, es necesario que, para hacer efectiva esta política integral de seguridad, se proceda previamente a una mejor articulación del funcionamiento institucional, a una revisión de los procedimientos de actuación con la introducción de los necesarios mecanismos de colaboración y coordinación y al aseguramiento de los regímenes de garantía de derechos y libertades de los ciudadanos.

¹⁴ Op. cit., pg. 74.