

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA SEGURIDAD-REGIÓN*

Carlos II Barrera Sánchez¹

RESUMEN

La inseguridad se ha convertido en una de las principales preocupaciones de la población y por ende, en una prioridad para las autoridades, no solo de policía y militares, sino también para las autoridades político administrativas, que comienzan a concentrar importantes esfuerzos en la búsqueda de la tranquilidad ciudadana. Pero el delito y la violencia parecen haber evolucionado y crecido mostrando gran capacidad para borrar fronteras territoriales formales tanto hacia el interior del país como hacía afuera. En este sentido, el artículo busca comprender la dinámica regional del delito dentro de Colombia, haciendo énfasis en que las víctimas, los impactos, los victimarios, las redes de apoyo y los sitios de ocurrencia ya no suelen circunscribirse a una sola entidad territorial. Por esta razón, la inseguridad requiere de la intervención del Estado desde una lógica que pueda superar las limitaciones jurisdiccionales y territoriales propias del sistema político nacional, para poder enfrentar en igualdad de condiciones a la delincuencia regional. El artículo propone de manera central, el diseño, ejecución y evaluación de una política pública denominada de SEGURIDAD-REGIÓN, capaz de identificar problemas comunes en varios departamentos, y desde allí, implementar acciones conjuntas, intersectoriales, articuladas y coordinadas que puedan dar una respuesta efectiva y duradera a la problemática delincriminal (y sus causas) presente en el territorio nacional.

PALABRAS CLAVES

Seguridad-Región, inseguridad ciudadana, entidad territorial, región establecida, política pública, departamentos, violencia, delincuencia, jurisdicción.

ABSTRACT

Insecurity has become one of the main concerns of the population, and therefore, it is a priority for the authorities, not only for the police and militaries but also for the administrative authorities, which are making important efforts in the pursuit of tranquility for the citizens. But crime and violence seem to have evolved and grown showing great capacity to erase frontiers inside the country and outside. In this sense, this article looks tries to understand the regional dynamic of crime inside Colombia, emphasizing that the victims, the impact, the perpetrators, the support networks and the places where these events take place are no longer limited to only one territorial entity. For this reason, insecurity requires the intervention of the State with a rationale that can overcome the jurisdictional and territorial limitations that pertain the national political system, in order to face regional crime on equal basis. This article proposes the design, execution, and evaluation of a public policy called REGION-SECURITY, capable of identifying common problems in different departments, and from there implement joined, intersectoral, articulated and coordinated actions that can provide an effective and lasting answer to the problem of crime (and its causes) present in the national territory.

KEYWORDS

Region-security, Citizen Insecurity, Territorial Entity, Established Region, Public Policy, Departments, Violence, Crime, Jurisdiction

Depositado en agosto 15 de 2014, aprobado en octubre 31 de 2014.

*Artículo como resultado de investigación de los estudios en la Maestría en Seguridad Pública.

¹ Ingeniero electrónico, Magíster en Seguridad Pública, Especialista en Administración de la Seguridad y Diplomado en Seguridad Ciudadana, con formación en telecomunicaciones y seguridad electrónica. Consultor en seguridad y convivencia ciudadana. E-mail: carlosbarrerasanchez@yahoo.es

INTRODUCCIÓN

No son pocos los temas pendientes que a nivel global se han convertido en los principales causantes del deterioro de la calidad de vida de la humanidad en los últimos 100 años. Pobreza, desnutrición, deterioro del medio ambiente, embarazos en adolescentes, desempleo, deficiencias en los sistemas de salud, baja cobertura en educación y deficiente calidad educativa, por mencionar algunos, corresponden a temas históricos no resueltos a los que se les ha unido uno que ha aportado grandes dosis de dolor en los últimos 30 años. La delincuencia y la violencia convertidas en inseguridad se han ido abriendo paso con fuerza en los últimos años, y en regiones como Latinoamérica esta inseguridad parece decidida a quedarse mostrando además gran capacidad para transformarse y aumentar sus niveles letales en contra de la población indefensa. Con este panorama, del que Colombia es protagonista, en donde la delincuencia común y organizada se ha tomado las principales y más estratégicas ciudades del país, surge como pertinente la pregunta ¿es suficiente con la formulación, implementación y evaluación de políticas públicas municipales, distritales y departamentales (que además en la actualidad son inexistentes, o puestas en marcha con bastante precariedad e insuficiencia), o se hace necesario ya pensar en el diseño y ejecución de políticas públicas elaboradas, y ejecutadas bajo la coordinación y estricta articulación entre varias entidades territoriales de una misma región geográfica dentro de Colombia?. ¿Para la solución del problema de la inseguridad en el territorio nacional, es suficiente con acciones locales?, ¿o se requiere pensar en un escenario de SEGURIDAD-REGIÓN en Colombia, con políticas públicas capaces de integrar varios departamentos y ciudades capitales de una región geográfica?.

POLÍTICA PÚBLICA DE SEGURIDAD-REGIÓN

Para responder los interrogantes anteriores se tiene que iniciar anotando en un primer momento, lo que todos, expertos y principiantes, saben y repiten. El delito no tiene fronteras para su ejecución y comisión, no sabe de divisiones

políticas, ni se interesa en jurisdicciones administrativas. El delito sabe de costos, ganancias, poder, intimidación y maldad, y para poner sobre la mesa estos conceptos no se requiere de jurisdicciones municipales, distritales o departamentales, donde el delito, y sus ejecutores, encuentran terreno abonado para su comisión, se afina sin distingos jurisdiccionales. Esta es justamente la naturaleza del delito. No obedece a normas jurídicas de un Estado de Derecho, no entiende de leyes más allá de las que le producen dividendos de maldad, poder y dinero. Como consecuencia de la naturaleza delictiva, que es amplia y sin distinción de fronteras político administrativas, surgen los impactos sobre la población, los cuales son igualmente desprevedidos de jurisdicciones territoriales.

En consonancia con el enfoque constructivista (Cejudo, 2008) en donde lo que se analiza son las ideas y argumentos, que desde la interacción humana, dan origen y explican la acción social, el delito y sus manifestaciones surgen y se construyen no en razón, ni debido a la existencia y presencia de líneas de frontera territoriales dentro de una nación, sino en función de oportunidades para el delincuente, que surgen, entre otras cosas, de la debilidad en la interacción entre los ciudadanos y sus autoridades.

El problema social es una construcción social; es decir, los problemas no existen como tales en la realidad sino que son caracterizados por los actos e interacciones de los actores sociales, que colectivamente, definen una situación como problema (Schneider, 1985, citado en Cejudo, 2008). Con base en este enfoque, cuando surge el problema de la delincuencia no necesariamente, o casi nunca obedece a construcciones que puedan circunscribirse a entidades territoriales definidas por un mapa político en una nación. Esto es, la dinámica del delito y la violencia, sus actores, sus acciones, sus impactos, sus redes de soporte y sus víctimas nunca o casi nunca pueden ser encontradas dentro de una misma entidad territorial políticamente definida. Lo regular en el crimen organizado muestra que los sitios de comisión del delito y sus víctimas suelen estar en sitios diferentes a los actores intelectuales, muestra que las redes de soporte y suministro dentro de la dinámica

delictual suelen estar a distancia de los actores involucrados; y más aún, la dinámica del delito y de la violencia normalmente abarca varias ciudades, municipios y departamentos. La construcción social del problema de la inseguridad debe entonces obedecer a estas consideraciones.

Tal es el caso de prácticas como la explotación ilegal de yacimientos mineros (minería ilegal), el tráfico de narcóticos o la insurgencia armada, para solo citar algunos ejemplos, en donde la acción delictiva, los impactos sobre la población, los actores (victimarios y víctimas) claramente traspasan las fronteras departamentales, e incluso suelen tener alcances transnacionales.

En este sentido, las acciones, programas, proyectos y políticas públicas deben ser formuladas e implementadas en función de la dinámica real de la delincuencia; es decir, sin reparos territoriales que limiten la acción estatal debido a la existencia de jurisdicciones políticas, económicas, administrativas, militares y policiales.

“Dar sentido a las políticas públicas significa vincularlas con un entorno social – también construido socialmente –, y dotarlas de significado – explicarlas y justificarlas en función de los propósitos, las necesidades y las prioridades colectivas” (Cejudo, 2008, p.99). Para muchas de las manifestaciones de violencia y delincuencia como las ya mencionadas anteriormente, y otras presentes en Colombia, el entorno social, del que habla Cejudo, no es posible encerrarlo en un solo departamento o ciudad. Esto demanda la formulación de políticas públicas en esta materia capaces de articular de manera efectiva los esfuerzos institucionales, sociales, estatales, privados y organizacionales en función de sus reales propósitos, que no son otros que proteger a la población cualquiera que sea su ubicación geográfica. Entender las prioridades que ha construido el colectivo social en una zona del territorio nacional significa generar acciones e intervenciones estatales que trasciendan las fronteras de una ciudad o departamento, significa proporcionar servicios de seguridad que podrían denominarse de SEGURIDAD-REGIÓN, con programas, metas, responsables e indicadores de impacto y de resultado con el propósito

de mejorar las reales condiciones de seguridad y convivencia de la población, al margen de conflictos de jurisdicción territorial.

El enfoque de políticas “pone énfasis en los problemas fundamentales del hombre en sociedad, más que en los tópicos del momento. La ciencia y la política han evadido toda una serie de factores humanos que obstaculizan la solución racional de estos problemas” (Lasswell, 1951, p. 89) Los problemas fundamentales del hombre en sociedad requieren de intervenciones (estatales o no estatales) que puedan entender la dinámica extraterritorial del delito para así poder buscarle soluciones adecuadas.

En este rumbo y orientación se encuentran avances importantes en Colombia, inclusive históricos, desde el punto de vista normativo, político y administrativo, pero no logran generar los impactos que hagan pensar que la delincuencia y la violencia tienen sus días contados en el país.

Siendo un país con un régimen político centralista, se cuenta con un Gobierno Nacional que busca generar articulaciones entre las diferentes instancias públicas en función de la seguridad y la convivencia. Así mismo, la Fuerza Pública (en sus componentes militar y policial) es de carácter nacional, y goza de presencia y cubrimiento en un gran parte del territorio colombiano.

Desde el Ministerio de la Defensa Nacional y en general desde el Gobierno Nacional se pueden notar esfuerzos por abordar la problemática de inseguridad, violencia y delincuencia desde el ámbito nacional, tratando de trascender lo local, e incluso en ocasiones tratando de vulnerar las autonomías locales, pero los resultados a la fecha en materia de homicidios, fleteo, acciones insurgentes, tráfico de sustancias ilegales, minería ilegal, percepción de inseguridad y victimización ciudadana muestran que la tarea no ha sido abordada como debe ser.

Se identifica además la existencia de una política pública nacional en esta materia, denominada Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana² que ha priorizado su accio-

nar sobre 25 ciudades colombianas, y que en su operación y funcionamiento habla de 5 ejes estratégicos (prevención social y situacional, presencia y control policial, justicia, víctimas y resocialización, cultura de legalidad y convivencia y ciudadanía activa y responsable) y dos ejes transversales (sistemas de información y estudio de políticas públicas y desarrollos normativos). Pero la realidad del sistema político nacional indica que ante la existencia de gobernadores, que según el artículo 303 de la Constitución Política de Colombia son agentes del Presidente de la República para el mantenimiento del orden público, y de alcaldes que según el artículo 315 de la Constitución Política de Colombia tienen como atribuciones la de ejercer como la primera autoridad de policía del municipio o distrito, la tarea de impartir y garantizar seguridad a través de políticas públicas locales en cada entidad territorial muestra actualmente algunas complicaciones.

Por lo anterior, alcaldes y gobernadores (representantes legales desde lo local), deben ser la primera autoridad de policía y agentes del presidente en materia de orden público respectivamente, pero esto deben hacerlo frente a instituciones militares y de policía jerárquicas y verticalmente radicales que son del orden nacional. ¿Es esto posible?.

Los alcaldes y gobernadores deben, además, generar políticas públicas en materia de seguridad y convivencia ciudadana para su entidad territorial, con el apoyo de las instancias militares y de policía que son del orden nacional, y en medio de tensiones e intereses políticos con dinámicas particulares en cada ciudad y departamento. ¿Es este el camino adecuado?.

La respuesta que la comunidad requiere, demanda y necesita para el mejoramiento real de las condiciones de seguridad, orden público y convivencia ciudadana es la formulación, implementación y evaluación de una política pública de SEGURIDAD-REGIÓN. Esta debe entenderse como un esfuerzo de planeación es-

tratégica interinstitucional en seguridad pública y convivencia ciudadana con cobertura y acción sobre un grupo de departamentos o municipios (pueden o no ser de una misma región geográfica) que tengan problemáticas y dinámicas delincuenciales y de violencia comunes. El reto es mayúsculo, pues esta política de SEGURIDAD-REGIÓN deberá enfrentarse a las dificultades propias de la división política del país, en donde cada municipio, distrito o departamento cuenta con sus propios mandatarios, presupuestos y autonomía administrativa; y sobre todo, con sus propias casas políticas con intereses y redes clientelares para unos casos, y relaciones con grupos al margen de la ley para otros. Pero así mismo, las ventajas en tranquilidad y convivencia ciudadana, además de sociales, económicas y de desarrollo al aplicar una política pública de SEGURIDAD-REGIÓN serían cuantiosas, sin contar con ahorros en el consumo de recursos humanos, financieros y técnicos por parte de las entidades territoriales que le apuesten a este enfoque integrador.

Al revisar conceptos de políticas públicas, entendidas como el conjunto de acciones y/o de decisiones y posturas públicas tomadas por el gobierno cuyo propósito es cambiar comportamientos y dar respuesta a problemas y necesidades socialmente relevantes, la política pública de SEGURIDAD-REGIÓN tiene el reto de convertirse en el conjunto de acciones y decisiones ejecutadas y tomadas en conjunto por un grupo de mandatarios locales (dos o más) capaces de entender e identificar unidos el problema público de la inseguridad (sus impactos, actores y víctimas), y capaces de diseñar y ejecutar, igualmente en conjunto, las soluciones para el problema público y los mecanismos de articulación para el abordaje efectivo y armonioso con enfoque de región.

Este enfoque de SEGURIDAD-REGIÓN se sustenta y menciona por primera vez y de manera básica en la Constitución Política de Colombia del año 1991, en donde en el artículo 306 se establece que “Dos o más departamentos

¹ La Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana del Gobierno Nacional ha sido promovida por la Alta Consejería Presidencial para la Convivencia y la Seguridad Ciudadana, y elaborada por la Dirección de Justicia, Seguridad y Gobierno del Departamento Nacional de Planeación en el año 2011.

podrán constituirse en regiones administrativas y de planificación, con personería jurídica, autonomía y patrimonio propio. Su objeto principal será el desarrollo económico y social del respectivo territorio.”

En este artículo de la constitución se abre la posibilidad de constituir regiones con la unión de dos o más departamentos, con el propósito de buscar el desarrollo de la región, el cual puede venir por la vía del mejoramiento de las condiciones de seguridad, el orden público y la convivencia ciudadana.

Con este contexto, se propone, liderado por los gobernadores y apoyados por alcaldes municipales y distritales, la identificación preliminar de problemas comunes. Citando algunos ejemplos, como el caso de la explotación ilegal de yacimientos mineros, que afectan a amplias zonas del sur de Bolívar, Cesar y Noreste de Antioquia o, como el caso de la operación de las bandas criminales (BACRIM) presentes en varios municipios de los departamentos de Atlántico, Bolívar, Magdalena, Cesar, Córdoba y Sucre, su dinámica, actores, víctimas e impactos se esparcen por varias entidades territoriales, en el marco de una o de varias regiones geográficas de Colombia.

Para la identificación de problemas y sus causas, así como los ejes centrales de intervención de la política pública de SEGURIDAD-REGIÓN puede utilizarse la metodología de la Planeación Estratégica Situacional que identifica causas y las relaciona unas con otras para establecer ejes prioritarios de intervención. Este proceso de identificación de problemas públicos y de elaboración del diagnóstico situacional de la región de intervención debe ser elaborado y aplicado por un comité permanente regional de seguridad conformado por miembros de alto nivel de la Fuerza Pública y de cada uno de los gobiernos departamentales y municipales que conforman la región de intervención establecida. La creación y funcionamiento permanente del comité regional de seguridad es el primer paso dentro del proceso de puesta en operación de la política pública de SEGURIDAD-REGIÓN, para lo cual se debe formalizar su operación a través de la ex-

pedición de actos administrativos en cada una de las entidades territoriales miembros del comité. En el acto administrativo de cada entidad territorial se debe especificar, mínimamente quienes son los miembros, detallados por cargo, frecuencia y fecha fija por año de las reuniones de diseño y seguimiento de programas y proyectos, y cuáles son las obligaciones que se derivan de la puesta en marcha del comité.

El diagnóstico situacional que resulte de la identificación de problemas debe ser construido en conjunto con los aportes de cada departamento presentes en la región de intervención establecida, siempre aplicando criterios de priorización, con el objeto de garantizar que la intervención sobre la región, sea sobre los problemas más relevantes de cada departamento. Y para facilitar su presentación y uso, el diagnóstico debe estar compuesto por cifras estadísticas de la actividad delincinencial consolidadas, validadas y analizadas interinstitucionalmente por todos los miembros de la Fuerza Pública y del gobierno presentes en cada entidad territorial. Además, el comité regional de seguridad debe crear un mecanismo para cruzar las cifras de cada departamento y municipio con el propósito de facilitar la identificación de los problemas comunes y prioritarios, los cuales serán objeto de intervención conjunta.

El comité regional de seguridad debe garantizar la elaboración de una política pública de SEGURIDAD-REGIÓN para los cuatro años de mandato de los gobiernos locales en las entidades territoriales presentes en el comité, y debe elaborar planes de acción anuales que tengan como propósito materializar en cada vigencia fiscal los programas y proyectos contenidos en la política pública. Esta circunstancia requiere, mínimamente, de la reunión del comité regional de seguridad una vez al principio de cada mandato local y dos reuniones anuales, una al principio de cada vigencia fiscal para la elaboración del plan de acción y una al final para la respectiva y necesaria evaluación.

Como todos los problemas sociales relacionados con el delito y la violencia de un departamento no pueden ser abordados en la política pública de SEGURIDAD-REGIÓN, se hace

indispensable que cada entidad territorial pueda seguir contando con su propio plan integral de seguridad y convivencia, que permitirá darle cumplimiento al Decreto Ley 399 de 2011 que obliga a todas las alcaldías y gobernaciones contar con esta herramienta de planeación de la gestión territorial de la seguridad. Si cada entidad territorial cuenta con su plan integral de seguridad y convivencia, y una región conformada por varios departamentos cuentan con su política pública de SEGURIDAD-REGIÓN, el escenario creado será el de regiones con toda la problemática de seguridad, orden público y convivencia ciudadana cubierta.

El criterio principal en la elaboración de la política pública de SEGURIDAD-REGIÓN debe ser la integralidad. Este concepto de difícil comprensión, y de casi imposible aplicación, debe entenderse como la capacidad de una política pública de abordar un problema público generando intervención sobre todas las dimensiones sociales que afectan, o sirven de insumo para que el problema público exista y crezca. En este orden de ideas, la complicación es mayor cuando se trata de identificar cuáles son aquellas dimensiones que afectan y hacen parte del problema de la inseguridad ciudadana. En el caso de la violencia y la delincuencia es mucho lo que se dice y discute sobre la pobreza como su causa. Hay quienes afirman que la naturaleza humana actúa con una lógica que lo impulsa a resolver, a cualquier precio, sus necesidades básicas insatisfechas, y parece la delincuencia un camino útil para este propósito; y otros que afirman que de ser la pobreza la causa o el motivo para los delincuentes, en Colombia habría cerca de un 60% de la población con conductas delictivas, lo que claramente no sucede para fortuna nacional.

Pero además de la pobreza como una de las dimensiones generales, aparece de manera específica la educación, la salud, el empleo, el espacio público, el deporte, la cultura ciudadana, la justicia, la seguridad en la vías, la atención de víctimas, las capacidades y competencias institucionales, el respeto por la diversidad, los Derechos Humanos, y en general el bienestar social como dimensiones que pueden ser entendidas como parte del ámbito causal de la

inseguridad, el delito y la violencia, luego entonces, deben ser entendidas e incluidas también como parte de una política integral. Pero surge un interrogante de gran tamaño, y es, ¿son estas todas las dimensiones que se relacionan o afectan las condiciones de seguridad en una entidad territorial?, y de esta se desprende otra, y es, ¿si existen otras dimensiones más allá de las mencionadas, pero solo se intervienen algunas, podrá la política pública ser considerada como integral?. Las respuestas son complejas en la medida en que para abordar un problema público, se requiere primero, el poder entender y desagregar al detalle dicho problema, identificando todas y cada una de las dimensiones que componen sus causas, para luego plantear todas y cada una de las acciones de intervención que ofrezcan solución. Esta no es justamente, la condición presente hoy en las ciudades y departamentos colombianos con limitaciones presupuestales, carencias técnicas y grandes tensiones e intereses políticos.

Con este marco aún sin perfeccionar, se puede afirmar que la política pública de SEGURIDAD-REGIÓN debe ser integral, y se considera como tal, en la medida en que pueda abordar varias de las principales dimensiones del problema público de la inseguridad. A sabiendas que el término “varias de las principales” no entrega todas las claridades científicas deseadas al respecto, por lo menos permite exigirle al formulador de la SEGURIDAD-REGIÓN una política pública capaz de intervenir el problema desde varios escenarios, con múltiples actores y responsables, y sobre un número importantes de causas de la violencia y el delito.

Se cita como ejemplo de integralidad el que ofrece el Plan Integral de Seguridad y Convivencia “Bolívar Seguro”³, puesto en ejecución en el Departamento de Bolívar, que además puede servir de guía para la elaboración de la política pública de SEGURIDAD-REGIÓN. El Plan “Bolívar Seguro” en sus 10 líneas estratégicas de acción, denominadas Las 10 Herramientas incluye acciones en programas, metas, responsables e indicadores en múltiples dimensiones relacionadas con el problema público. Las 10 herramientas que se ofrecen en Bolívar como integrales son: 1.- En el Bolívar ganador

la seguridad es una prioridad. 2.- Entre todos fortalecemos la institucionalidad. 3.- La cultura ciudadana es legalidad y progreso en Bolívar. 4.- En Bolívar los entornos socio urbanos son seguros. 5.- Bienestar social para los bolivarenses. 6.- La justicia es bienestar y seguridad para todos. 7.- Consolidando los procesos de atención de víctimas y restitución de tierras. 8.- En Bolívar la seguridad y la convivencia son con la ciudadanía. 9.- Vías seguras para el desarrollo y la prosperidad. 10.- Sistema de información para el monitoreo, seguimiento, gestión y control del Plan Integral. Este planteamiento se ofrece como base para la formulación de la política pública de SEGURIDAD-REGIÓN, en la medida que brinda la posibilidad de intervención en un amplio rango de escenarios que requieren de la acción del Estado para evitar el surgimiento y/o crecimiento del delito. Una, varias o todas las líneas de acción aquí sugeridas, y probadas con éxito en el Departamento de Bolívar (es en la actualidad uno de los departamentos más seguros de Colombia, excluyendo la criminalidad de Cartagena), diseñadas para aplicarse de manera interdepartamental deben convertirse en el corto y mediano plazo en el camino que conduzca a las regiones a su consolidación como territorios seguros.

La SEGURIDAD-REGIÓN debe definir un mecanismo para articular de manera interdepartamental tanto las inversiones para el fortalecimiento institucional de la Fuerza Pública, como las operaciones que se desarrollan para el control del delito. En materia de control, delitos como la explotación ilegal de yacimientos mineros y el narcotráfico, entre otros, requieren de la planeación de operaciones conjuntas entre varias agencias de la Fuerza Pública, apoyadas con recursos y acompañamiento social provisto por las administraciones departamentales de la región establecida.

El fortalecimiento institucional debe incluir la implementación de sistemas tecnológicos (sistemas de video vigilancia, alarmas comunitarias, comunicaciones, Línea de Emergencias

123) tanto al interior de los departamentos, como en las fronteras y cruces viales interdepartamentales para la detección y control del delito de manera conjunta y oportuna. Se recomienda el diseño, adquisición y puesta en marcha de la sala unificada regional de emergencias y seguridad que ubicada en un sitio estratégico de la región establecida, permita la administración y control de todo el equipamiento tecnológico dispuesto en la región para la seguridad y la convivencia ciudadana. Esto es, en la sala, con presencia de todos los organismos de seguridad con jurisdicción en la región, deberá poder monitorearse las cámaras de seguridad, las alarmas comunitarias, la red de apoyo ciudadano, la ubicación satelital de vehículos de la Fuerza Pública, los sistemas de comunicaciones, los sistemas de georeferenciación y en general todo el equipamiento (tanto el existente como el nuevo que se instale) con el que disponga la región establecida para la seguridad. Se requiere y propone la instalación de cámaras de seguridad en vías departamentales, en acceso a municipios, en cruces de vías departamentales, en puentes y dentro de los municipios (plazas, parques, sector bancario, etc.), todas monitoreadas desde la sala unificada regional, con unas cámaras con funciones de tránsito y otras con funciones de protección física, seguridad y convivencia. Así mismo, se recomienda la instalación de alarmas comunitarias y el suministro de radios de comunicación para los líderes comunales en cada uno de los cuadrantes de policía que estén en operación en cada municipio de la región. La administración y monitoreo de los sistemas en mención también se desarrollará desde la sala unificada regional, para lo cual se requiere de la implementación de sistemas robustos de comunicaciones y de la dotación del parque automotor necesario para garantizar la oportuna respuesta de las autoridades en cualquiera de los municipios de la región establecida en donde se presente alguna novedad. Como complemento, se recomienda dotar a las comunidades que hacen parte de la región establecida de un sistema de información a través de un mecanismo electrónico que facilite la denuncia ciudadana, con

3 El Plan Integral de Seguridad y Convivencia “Bolívar Seguro” es el documento rector de las políticas de inversión e intervención en seguridad, orden público y convivencia ciudadana en el Departamento de Bolívar. El documento fue elaborado por la Dirección de Seguridad y Convivencia de la Gobernación de Bolívar en el año 2012 y lanzado por el gobernador de Bolívar el 31 de enero del año 2013.

el propósito de lograr un mayor conocimiento del comportamiento delincriminal de la región. El sistema de información será administrado desde la sala unificada regional, y articulado con los centros de observación del delito de la región, permitirá mantener actualizado el diagnóstico situacional que elabore el comité regional de seguridad.

Se propone además diseñar dentro de la política pública programas de convivencia y cultura ciudadana con ejecución y aplicación en varios departamentos. Para ello, se requiere unificar conceptos, posturas y discursos entorno a la convivencia y la cultura ciudadana, y diseñar programas para aplicación de manera conjunta y diferencial. El diagnóstico situacional de la región debe mostrar las necesidades de cada entidad territorial en esta materia, con el propósito de elaborar estrategias que se amolden y tengan aplicabilidad según la problemática detectada en cada municipio o departamento, así como estrategias que puedan ejecutarse de manera simultánea y articulada en varias entidades territoriales. Las estrategias deben ir orientadas a cambiar posturas y comportamientos al interior de las comunidades, a través de la interiorización y apropiación de las normas de conducta y convivencia socialmente aceptadas. Para su materialización, los programas y proyectos en esta materia deben poseer un adecuado equilibrio entre la academia y la lúdica, con el objetivo de arraigar con profundidad los conocimientos entregados a las comunidades. El reto aquí consiste en la ejecución y seguimiento conjunto en varias entidades territoriales, para lo cual el comité regional de seguridad deberá definir subcomités de seguimiento en cada municipio o departamento en donde se implementen los programas, y la medición se debe hacer con base en indicadores que previamente hayan sido construidos por el comité regional de seguridad en compañía de las comunidades.

En materia de bienestar social, se propone identificar municipios o corregimientos con altos índices de pobreza en los departamentos que componen la región, y sobre todos ellos diseñar programas de intervención social unificados con protocolos y procedimientos de aplicación y evaluación comunes. Se recomienda incluir en-

tre otros, capacitación a comunidades en temas de manejo de conflictos, justicia y convivencia; creación de redes escolares de mediadores de conflictos para que trabajen como voluntarios en la prevención de la violencia escolar; programas de prevención social y situacional del delito orientados al mejoramiento de espacios públicos, iluminación, recreación, cultura y deporte; intervención integral a jóvenes en situación de riesgo y conflicto (pandillas) que incluya actividades para la reinserción en el sistema escolar, capacitación en oficios productivos y emprendimiento, inserción laboral, recreación, cultura y deporte; escuelas de padres en municipios y barrios en situación de riesgo dirigidas tanto a padres de niños y jóvenes víctimas, como a padres de niños y jóvenes agresores, formación deportiva para todas las edades; prevención de la violencia de género con campañas que lleguen a las familias y fortaleciendo los mecanismos de denuncia; emisoras comunitarias de radio para el entretenimiento y para el fomento y la difusión de los programas de bienestar social con locutores comunales y voluntarios, entre otros programas sugeridos.

La estrategia y los programas de seguridad vial deben definir mecanismos de aplicación conjunta, pues el control en vías departamentales obliga a borrar líneas fronterizas, que para este particular lo que hacen es obstaculizar la labor de la Fuerza Pública. Las vías departamentales deben ser identificadas, demarcadas e intervenidas por su criticidad y no por su ubicación geográfica dentro de un determinado departamento. Se deben definir corredores viales estratégicos, los cuales podrán atravesar varios departamentos. Para cada corredor vial estratégico deberá definirse un personal fijo en materia de tránsito y transporte que responda y garantice la seguridad vial y física del corredor. Esto es, definir “cuadrantes” viales que deben reportar toda novedad al comité regional de seguridad. Para esta línea estratégica de acción la tecnología aplicada es fundamental, para lo cual se propone la implementación de un sistema robusto de comunicaciones con administración y control centralizado desde la sala unificada regional, así como la puesta en marcha de un sistema de fiscalización electrónica con cámaras de video en línea dotadas con sensores para la detección

y aviso de vehículos que se desplazan a altas velocidades. Se debe incluir fuertes inversiones en señalización vial horizontal y vertical tanto al interior de los municipios, como en las vías y arterias nacionales y departamentales, y se debe asignar recursos para fortalecer la capacitación en prevención y seguridad vial para conductores, para lo cual se debe contar con un aula interactiva itinerante dotada de todos los medios para llegar con el conocimiento vial a todos los rincones de la región establecida.

La promoción y protección de los Derechos Humanos, la promoción y el respeto por la diversidad étnica, sexual y de raza y la atención y reparación de víctimas del conflicto armado colombiano deben hacer parte de la política pública de SEGURIDAD-REGIÓN, con programas que traspasen fronteras departamentales, sin perjuicio de las autonomías y competencias institucionales legalmente establecidas. El comité regional de seguridad será el garante de primer orden en este propósito, para lo cual programará reuniones extraordinarias de seguimiento para evaluar los avances logrados por cada una de las instancias que actualmente existen a nivel local para el desarrollo de estos temas.

Y, paralelo a la aplicación de líneas estratégicas de acción integral en los diferentes municipios y departamentos de la región establecida, las autoridades militares y de policía deben crear un comité conjunto operativo, conformado por miembros de la Fuerza Pública de los departamentos de la región, que se encargue de identificar la existencia de delitos comunes en las entidades territoriales y de controlarlos a través de operaciones, allanamientos, investigaciones y accionar conjunto y coordinado. El comité conjunto operativo deberá reportar las acciones planeadas y los resultados alcanzados de manera trimestral al comité regional de seguridad, quienes definirán prioridades y rutas a tomar. El accionar del comité conjunto operativo deberá soportarse en un comité conjunto de inteligencia, conformado igualmente por personal de los organismos de seguridad de los departamentos de la región establecida. El comité conjunto de inteligencia debe funcionar sin perjuicio de las actuales y existentes juntas de inteligencia que están conformadas por miembros de varias instituciones, y por el contrario, estas dos instancias debe-

rán articularse y complementarse para fortalecer la consecución de información útil para la planeación y ejecución de actividades operativas en las entidades territoriales que conforman la región.

Si la actividad operativa conjunta se va a desarrollar en sitios de frontera de las jurisdicciones territoriales que actualmente tienen las diferentes unidades que hacen parte de los organismos de la Fuerza Pública, o si se requiere de operaciones de una unidad por fuera de su territorio, el comité conjunto operativo deberá tramitar ante el nivel central de las diferentes instituciones las autorizaciones necesarias para este fin. En atención a esto, el nivel central de cada organismo debe estar dispuesto con un grupo de colaboradores que se encarguen exclusivamente de atender las solicitudes de autorizaciones especiales requeridas en todas las zonas del país en donde se apliquen políticas públicas de SEGURIDAD-REGIÓN, para garantizar agilidad en trámites, y no detener la marcha de operaciones estratégicas.

La formulación, implementación y evaluación de la política pública de SEGURIDAD-REGIÓN será responsabilidad superior del comité permanente regional de seguridad conformado por los gobernadores y autoridades de los departamentos que componen la región, quienes a través de sus representantes de alto nivel definirán la orientación, el discurso, el presupuesto, la ejecución y los mecanismos de evaluación. De aquí se desprenden dos tareas de suma importancia, que además se constituyen por sí mismas en las mayores dificultades, sin desconocer las dificultades que en general surgen del tema de las políticas públicas. Estas son, la definición y distribución del presupuesto regional y la definición de los mecanismos de evaluación de resultados e impactos de la política pública de SEGURIDAD-REGIÓN.

El primero, el manejo presupuestal, luego de la concertación política y la mediación de tensiones e intereses en lo público, se constituye en el principal reto de la SEGURIDAD-REGIÓN debido la estructura misma del Estado Colombiano, y debido a sus normas y costumbres políticas. La política pública de SEGURIDAD-REGIÓN requiere definir mecanismos claros y previos para la asignación de partidas pre-

supuestales por parte de cada departamento y municipio presente en la región establecida. Se deben establecer porcentajes y asignar ponderaciones dependiendo de la profundidad de los problemas públicos diagnosticados en cada entidad territorial. Los acuerdos deben ser reafirmados por las asambleas departamentales y concejos municipales y ejecutados en estricta observancia de las directrices del comité permanente regional de seguridad.

En cuanto a la evaluación, el comité permanente regional de seguridad debe escoger el equipo interdisciplinario externo (con participación de miembros de todos los departamentos) que se encargue de definir el mecanismo de medición de resultados y, sobre todo, de impactos, así como de realizar las correspondientes mediciones físicas en campo. El grupo de evaluación, en cuanto al rigor y al corte temporal, debe aplicar una actitud descriptiva que muestre un inventario de los efectos de la intervención pública, una actitud clínica que descubra y explique las diferencias entre las metas alcanzadas y las programadas, una actitud normativa en donde los evaluadores incluyan sus propios valores y criterios de evaluación y una actitud experimentalista en donde los evaluadores vayan a terreno a experimentar y buscar resultados durante el proceso. La dimensión temporal debe ser manejada de manera longitudinal, con evaluaciones en diferentes momentos de tiempo sobre la misma población objetivo (la región), y transversal, con evaluaciones en momentos específicos comparando cada departamento de la región, con otros departamentos de Colombia.

CONCLUSIONES

Debido a la naturaleza, dinámica y comportamiento del delito y la violencia en Colombia en

la actualidad, que no entiende ni se interesa por fronteras territoriales para su ejecución y expansión, las autoridades militares, policiales, y sobre todo, las autoridades político administrativas nacionales, departamentales y municipales deben promover e impulsar la formulación, implementación y evaluación de políticas públicas de SEGURIDAD-REGIÓN. Estas políticas públicas deben desde la formulación, ser concebidas para ser aplicadas de manera coordinada, articulada y conjunta sobre dos o más departamentos en donde previamente se hayan identificado problemas de inseguridad, delito y violencia con actores, dinámica, manifestaciones y víctimas compartidas. Esto sugiere la creación de regiones como las que habla la constitución, pero destinadas para la aplicación de acciones e intervenciones estatales con la pretensión de frenar la expansión local y regional del delito. Desde la formulación se debe establecer los mecanismos de asignación y distribución de recursos financieros y humanos, así como los mecanismos de evaluación de impactos y resultados, con la participación permanente de todos los municipios y departamentos que conforman la región, y bajo el estricto liderazgo y manejo de un comité permanente regional de seguridad constituido por los gobernadores y el mando institucional de los organismos de seguridad presentes en el territorio.

Se propone una política pública de SEGURIDAD-REGIÓN que sin importar la ubicación geográfica específica de las conductas delictivas, sea integral y conjunta, además incorporada al discurso de los mandatarios departamentales, que cuente con la participación de las comunidades y sea capaz de controlar el delito de la región con recursos, estructura administrativa y política y mecanismos de evaluación comunes y concertados.

REFERENCIAS

Asamblea Nacional Constituyente. (1991). Constitución Política de Colombia. Bogotá.

Cejudo, G. M. (2008). Discurso y políticas públicas: enfoque constructivista. Documento de trabajo. Número 205. México D. F. División de Administración Pública, CIDE.

Departamento Nacional de Planeación. (2011). Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana. Bogotá. ISBN: 978-958-8340-68-5. Autor: Dirección de Justicia, Seguridad y Gobierno.

Gobernación de Bolívar. (2013). Plan Integral de Seguridad y Convivencia “Bolívar Seguro”. Cartagena de Indias. Autor: Dirección de Seguridad y Convivencia.

Lasswell, H., Dror, Y., Garson, D., Ascher, W., Torgerson, D., Behn, R. y Lanoau, M. (1992). El estudio de las políticas públicas. Colección de Antologías de políticas públicas, Primera Antología. México D. F. Luis F. Aguilar Villanueva (compilador).

Lerner, D. y Lasswell, H. D. (1951). La orientación hacia las políticas publicado originalmente con el título “The Policy Orientation”, en “The Policy Sciences”. Stanford University Press.

