

*Vol. 6 No. 1  
(May 2021)*



**Encuentro Latinoamericano**

# **ELA**

---

Journal of Political Science and International Relations

**Website:**  
<https://www.iapss.org/>

**Editor-in-Chief**  
**Anthony Medina Rivas Plata (Peru)**

**Deputy Editor-in-Chief**  
**Wesley Sa'Teles Guerra (Brazil)**

**Management Editor**  
**Enrique Romeo Melero (Spain)**

**Graphic Design**  
**Alejandra Gabriela Vilca Zegarra (Peru)**

# Índice

## Editorial Note

**Analysis of Normative Orders in International Mediation:  
Lessons learned from the Colombian Peace Process**  
-Darius Pscherer-

**O Protagonismo do PMDB na Política Brasileira:  
Uma Análise Comparativa das Eleições de 1994 a 2018**  
-Bárbara Campos Diniz-

**Reclutamiento de migrantes en la frontera Colombo-Venezolana**  
-Diego Alejandro Pérez Rivera-

**Frontera Colombo-Ecuatoriana: Gobernanza Criminal**  
-Anthony Álvarez Durán-

**Populismo: breve reseña del concepto aplicado  
a los casos de Perú, Argentina y Chile**  
-Danna Valeria Díaz Benavides and Katherine Urdaz Lazo-

**Tertiary education expansion and access for  
disadvantaged women in Brazil and Mexico**  
-Adriana Rueda Barrios-

## Call for Papers

## Call for Reviewers

Encuentro Latinoamericano  
Journal of Political Science and International Relations

Vol. 6 No. 1: July 2021  
<https://doi.org/.....>

Editor-in-Chief  
Anthony Medina Rivas Plata (Peru)

Deputy Editor-in-Chief  
Wesley Sa' Teles Guerra (Brazil)

Management Editor  
Enrique Romeo Melero (Spain)

Graphic Design  
Alejandra Gabriela Vilca Zegarra (Peru)

**Table of contents**

Editorial Note .....	6
Analysis of Normative Orders in International Mediation: Lessons learned from the Colombian Peace Process / <i>Darius Pscherer</i> .....	7
O Protagonismo do PMDB na Política Brasileira: Uma Análise Comparativa das Eleições de 1994 a 2018 / <i>Bárbara Campos Diniz</i> .....	28
Reclutamiento de migrantes en la frontera Colombo-Venezolana / <i>Diego Alejandro Pérez Rivera</i> ....	42
Frontera Colombo-Ecuatoriana: Gobernanza Criminal / <i>Anthony Álvarez Durán</i> .....	55
Populismo: breve reseña del concepto aplicado a los casos de Perú, Argentina y Chile / <i>Danna Vale-ria Díaz Benavides and Katherine Urday Lazoo</i> .....	71
Tertiary education expansion and access for disadvantaged women in Brazil and Mexico / <i>Adriana Rueda Barrios</i> .....	78
Call for Papers .....	94
Call for Reviewers .....	95

# Editorial Note

Dear Reader,

Welcome to Volume 6, Issue 1 (2021) of Encuentro Latinoamericano: Journal of Political Science and International Relations (ELA). Our aim is to publish in-depth analyses of Latin American politics from student authors around the world in English, Spanish, and Portuguese.

Many months of work went into this issue, and it would not be possible without our Editor-in-Chief Anthony Medina Rivas Plata (Peru), Deputy Editor-in-Chief Wesley Sa' Teles Guerra (Brazil), Managing Editor Enrique Romeo Melero (Spain) and Graphic Design Alejandra Gabriela Vilca Zegarra (Peru). In addition, we appreciate the efforts of our external peer reviewers, our Editorial Assistants, and of course all the authors who have submitted articles to ELA.

We will publish another issue by August 2021 and welcome submissions from student authors (including recent graduates). Please see the enclosed Call for Papers and Call for Reviewers for more details. All opportunities will be advertised online via the International Association for Political Science Students (IAPSS) and other venues (i.e. H-Net and the Facebook groups of the National Association of Student Anthropologists and the Student Section of LASA/the Latin American Studies Association).

All of us at ELA appreciate your support of the journal, and in this ever-changing global political landscape we hope we can count on your continued participation.

## Analysis of Normative Orders in International Mediation: Lessons learned from the Colombian Peace Process

Darius Pscherer

Goethe Universität Frankfurt

darius.pscherer@posteo.de

### Abstract

The following paper summarizes the findings of a bachelor thesis that analysed the role of normative orders in international mediation by examining the norms applied during the Colombian peace process. The objective of the investigation is defined by the research question, which lessons-learnt can be derived from the Havana Process for the categorization of normative orders in international peace mediation? For answering that question the author analyses the norms and principles applied during the Colombian peace process and thereby, shows the potential to enhance existing scientific models and log-frames for the analysis of norms in peace mediation. The paper provides a new model for classifying normative frameworks by integrating the stage of negotiation as another classifying dimension. Therefore, the model is called ‘‘Process-Oriented Model for Categorizing Norms in International Mediation’’. The research is built upon a qualitative research conducted in the Colombian cities Medellin and Bogota, where the author held interviews with scientific researchers, political decision-makers, and civil society organisations. The results of the research are complemented by a substantial review of existing academic literature about norms in international peace mediation and the Colombian peace process.

**Keywords:** Colombia, Peace Process, Conflict.

### Resumen

El siguiente artículo resume los hallazgos de la tesis de bachiller del autor, la cual analiza el papel de los órdenes normativos en la mediación internacional, con el objetivo de examinar las normas aplicadas durante el proceso de paz colombiano. El objetivo de la investigación se define en torno a la pregunta de investigación: ¿qué lecciones aprendidas se pueden derivar del Proceso de La Habana para la categorización de órdenes normativos en la mediación de paz internacional? Para responder a esa pregunta, el autor analiza las normas y principios aplicados durante el proceso de paz colombiano y, por lo tanto, muestra el potencial para mejorar los modelos científicos y marcos lógicos existentes para el análisis de normas en la mediación para la paz. El artículo proporciona un nuevo modelo para clasificar los marcos normativos al integrar la etapa de negociación como otra dimensión clasificatoria. Por lo tanto, el modelo se denomina ‘‘Modelo orientado a procesos para categorizar normas en mediación internacional’’. La investigación se basa en una investigación cualitativa realizada en las ciudades colombianas de Medellín y Bogotá, donde el autor sostuvo entrevistas con investigadores científicos, tomadores de decisiones políticas y organizaciones de la sociedad civil. Los resultados de la investigación se complementan con una revisión sustancial de la literatura académica existente sobre las normas en la mediación de paz internacional y el proceso de paz colombiano.

**Palabras-clave:** Colombia, proceso de paz, conflicto.

## 1. Introduction

In November 2016, President Juan Manuel Santos and Rodrigo Londoño, the chief commander of the *Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo*<sup>1</sup> (FARC-EP) terminated the Colombian armed conflict by ratifying a historic peace treaty. Thereby, they finalized the so-called Havana Peace Process that lasted over five years and required immense capacities of international mediation support. The final peace agreement had received worldwide attention due to the significant impact it was expected to be causing on the Colombian society that suffered over fifty years from conflict-related violence. Besides the political and public attention, mediation practitioners and peace researchers also highlight the relevance of the peace talks itself. The conflict parties and the mediating entities Cuba and Norway implemented various innovative process- and content-related concepts that significantly enhanced the progress of negotiation. Therefore, a scientific study about the strategies, measures, and norms applied during the Havana Process can lead to a variety of lessons-learnt and best-practice examples that have the potential to improve future mediation efforts worldwide.

The Colombian peace process occurred during a period of growing demand for international third-party mediation. This development led to a significant increase of global efforts by international organizations, states, and non-state actors to enhance their capacities for international peace mediation. The following paper responds to the growing demand for knowledge-management in international mediation by analysing the normative order during the Colombian peace process. The research is driven by the objective to elaborate a detailed overview about normative principles during the mediation in Colombia in order to provide conclusions and lessons-learnt that might be applied in other peace talks. The underlying scheme to examine those norms aims at including the stage of negotiation into the analysis based on a *process-oriented model for the categorization of normative orders in peace mediation*.

### 1.2. Formation and Classification of Normative Orders in International Peace Mediation

In 2012, the United Nations (UN) responded to the increasing demand for commonly accepted standards in peace mediation activities by determining eight fundamental guidelines. These principles are widely accepted and implemented by many international actors dedicated to peace like the Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE) or the European Union (EU). The fundamentals provide an internationally acknowledged normative baseline for peace mediators and mark a milestone for the formation of best-practice models.

A comprehensive mediation approach requires **preparedness**, which does not only refer to the knowledge and skill set of a single mediator. The success also depends on the support of a cohesive team of experts, the so-called “mediation support team”. This mediating entity must ensure substantial assistance by providing all necessary financial, administrative, knowledge-based, or political conditions for a suitable negotiation environment (United Nations Mediation Support Unit, 2018). Every peace mediation process primarily demands the consent of the conflicting parties. The UN recommend to “cultivate consent” throughout the entire process since the acceptance of the conflicting parties can change over the period of mediation. The worst case would be the withdrawal

<sup>1</sup> English Translation: Revolutionary Armed Forces of Colombia – People’s Army

from the peace negotiation caused by “lacking acceptability of the mediator and the mediating entity” (United Nations Secretary General 2012: 23-24).

The norm of **national ownership** recognizes the conflict parties and the conflict-affected society as the main drivers of the agenda-setting and the negotiation itself. It marks a challenge for the mediator to identify necessary actors for the process and furtherly enhance the participation of representatives that are beyond people in position of power. Therefore, the United Nations conclude that “the extent to which the process is inclusive has a direct impact on the depth of ownership” (United Nations Secretary General 2012: 27).

**Inclusivity** is explained as “the extent and manner in which the views and needs of conflict parties and other stakeholders are represented and integrated into the process and outcome of a mediation effort” (United Nations Secretary General 2012: 25-26). One might observe that the level of inclusivity is causally linked to the principle of impartiality which demands the mediators to adopt a fully unbiased mediation process. Moreover, it might be concluded that the impartiality of the mediator is a necessary condition for the inclusive representation of all relevant actors and its perspectives: If the mediating entity is impartial, it will emphasize on the equal representation of demands and relevant objectives of all participating parties.

The Leadership Pyramid by John Paul Lederach (1997: 52) shows that peace processes require reconciliation efforts of all the actors on every corresponding leadership level from grass-root initiatives up to the highest political, military, or religious decision-makers. In reaction to that growing number of involved parties, the process-related principles **coherence**, **coordination**, and **complementary** aim to structure the joint mediation actions in order to increase overall efficiency and effectiveness of the efforts.

The peace research organizations *swisspeace* and the *Norwegian Peace Building Resource Centre* (NOREF) conducted a qualitative investigation with 22 mediators to analyse the role of norms in mediation. Based on this investigation, the researchers developed a new model for categorizing norms in mediation processes.



Figure 1: Categorization of norms in mediation processes

The diagram covers three distinct layers of classifications that are intersectional in its nature. Therefore, every norm is assigned to a specific category on every layer of classification. These layers distinguish between content-related and process-related norms, definitional and non-definitional norms, and settled and unsettled norms (Hellmüller et al. 2015: 3).

Definitional norms are necessary conditions of every peace and mediation process since they form part of its very definition. For instance, the UN guidelines form part of these definitional norms. In international relations one may denominate a norm as settled when “it is generally recognized that any attempt to deny it requires special justification” (Hellmüller et al. 2015: 3). So, the application of a settled norm does not necessarily entail special efforts or political discussion, since its application is seen as natural. Therefore, settled norms became internalized and are applied as standard procedure which is derived from a frequent and constant application of a specific norm during numerous peace processes.

The distinction in a content-related and process-related category is based on the difference between norms that guide the process of mediation itself and norms that shape the content of the negotiation. The introduction of content-related norms is an ambiguous process since its application may violate the crucial process-related norm of National Ownership. Content-related norms try to bind the mediator and the negotiating parties to pre-conditions for the agenda-setting. This field of tension requires the mediator to carefully examine potential trade-off scenarios. Nevertheless, the classification of content-related norms within the Model of *swisspeace* reflects a broadening of the normative order that mediators are expected to apply during peace processes.

### 1.3. Process-oriented Model for the Categorization of Normative Orders in Mediation

A robust descriptive scheme for the categorization of norms in international mediation is essential for a detailed analysis of norms applied during peace processes. A sharp classification of norms enhances the overall understanding, creates potential for comparative approaches (e.g. between two conflict settings), and contributes to evaluation log-frames. Existing literature mainly distinguishes between legal and non-legal norms or refers to the above-mentioned model by *swisspeace*. The subdivision in definitional, settled, and unsettled norms marks a precise first distinction for the descriptive analysis. This dimension of classification may be understood as *Prioritization of the Norms*. This notion can be derived from the fact that unsettled norms are less likely to be implemented than settled norms which are included standard-wise to the normative order of the respective mediation. The highest prioritization is granted to the definitional norms which mark necessary conditions of every mediation process.

Besides the prioritization of norms, the following analysis about the Colombian peace process shows the benefits of implementing another line of categorization: the **stage of negotiation**. Although, existing analyses about mediation processes differ in their assumptions about clear-cut negotiation phases, this paper examines three different stages: The exploratory -, the official (public) negotiation -, and the implementation phase. A scheme for norm categorization that integrates the three conflict transformation phases adapts to the changing environment of international mediation, namely the growing normative framework. The analysis is grounded on the assumption that mediators and mediating institutions are not only required during the formal negotiation, but also during the exploratory and the implementation phase. The following figure was developed by the author in

order to integrate the three stages of negotiation as another line of investigation which enhances the depth of the norm analysis. It is denominated as a “process-oriented model for the categorization of norms” since it combines the prioritization and the stage of negotiation. The x-axis displays the time or rather the stage of negotiation, while the y-axis emphasizes the prioritization of applied norms (definitional, settled, and unsettled). Furthermore, the classification schema includes the distinction between content-related and process-related norms on every stage of negotiation (cf. conclusion).

This model of norm classification also determines the structure of the following analysis about the Havana Process. The second chapter is subdivided into the exploratory phase, formal negotiation, and implementation phase to enable a separate examination the applied norms.



## 2. Normative frameworks of Peace Mediation in Colombia

A crucial reference marks the book of Henry Acosta Patiño about his own facilitation efforts during the peace process. Based on his close ties to the highest command level of the FARC and the Colombian governing elites, Acosta played a significant role as national mediator, facilitator, and (secret) channel of communication. His experiences are combined with findings from various publications by scientific expert organizations and primary sources from the conflict and mediation parties. Furthermore, the following chapters are grounded on the results of qualitative investigations in the Colombian cities Bogota and Medellin. The research contains interviews with governmental representatives, scientific researchers and professors, civil society organizations and the former Colombian minister and participant in various peace talks *Camilo Gonzales Posso*. The overall structure is built upon the process-oriented approach for the categorization of norms. Therefore, the examination of relevant norms is divided into three subgroups: Exploratory Phase, Formal Negotiation, and Implementation Phase.

### 2.1. Exploratory Phase (2010 – 2012)

The first contact between the FARC-EP and Juan Manuel Santos was established by the national facilitator Henry Acosta. Hereby, both parties accepted a preparatory meeting at the Colombian-Venezuelan border in March 2011. The following two years of the exploratory phase were subdivided into two chapters: Rounds of preparatory meetings in Venezuela which served to determine the conditions (process-related norms) for the second exploratory phase in Cuba, where the conflict parties agreed upon a preliminary agenda (content-related norms) for the negotiation phase.

#### 2.1.1. Incidents on the ground should not interfere with the negotiation

In November 2011, the peace negotiation – that had not officially started yet – was already on the edge of being cancelled and withdrawn by the FARC-EP guerrilla. During a governmental military operation, FARC-EP chief commander *Alfonso Cano* got killed. This incident could have caused a change in the guerrillas' opinion to diplomatically solve the conflict. This hypothesis is also guided by the fact that *Alfonso Cano* proactively forwarded the beginning of the peace talks. Two days later, Henry Acosta received the confidential message by the FARC that they are still favouring a negotiated, non-violent solution to the conflict (Acosta 2016: 246). This decision was derived from the principle that incidents on the ground should not interfere with the negotiation. Both parties agreed on this principle at an early stage of the exploratory phase and thereby, mutually accepted that the rules of war have nothing in common with the context of the peace negotiation. A former communications officer of President Santos, Daniel Medina also stressed the importance of the principle for process of the peace negotiation as one of the most decisive aspects (D. Medina, personal communication, January 15, 2019).

#### 2.1.2. Confidentiality

A letter from Henry Acosta to the FARC-EP in August 2011 reveals that Cuba and Norway had “the conviction that in case of further postponement of the [first] meeting in Cuba, we risk the confidentiality [...] and your personal security” (Acosta 2016: 230). This risk of losing confidentiality is based on the problem that postponements of the start of the negotiation cause insecurity and doubts on both sides about the others seriousness of holding reliable peace talks.

Since nothing is agreed at an early stage of the negotiation, the conflict parties cannot rely on evidence or prove about the truthful willingness of the other side to start the mediation procedure. During the exploratory phase, confidentiality played a decisive role for the commencement of further steps of the peace negotiation. The Colombian facilitator Henry Acosta mainly contributed to establish and maintain a sufficient level of confidence throughout the whole exploratory phase by providing a secret and reliable channel of communication. Acosta held close ties to the leadership levels of both conflict parties and was perceived as a reliable contact person.

The following example of Acosta's activities demonstrates the importance of his facilitation. As explained in the last section, the death of *Alfonso Cano* critically threatened the beginning of the peace talks in Havana. Acosta received the secret message from the FARCs' high command level about the further course of the negotiation. After receiving a written demand by *Pablo Catatumbo*, another member of the secretariat, Acosta had to drive secretly through contested lands in the Southern territory of Colombia in order to receive a short, but historic message by a regional commander of the FARC. The combatant delivered the secretariat's decision that "everything conversated and convened regarding the necessities to initiate the dialogues in Havana continues like it is convened. We are serious" (Acosta 2016: 246).

Based on this short chapter of the peace process, it may be concluded that a secret and confidential channel of communication marks a decisive precondition for the successful conduct of exploratory talks. After the establishment of the official table of negotiation in Havana, the conflict parties could directly consult each other without any logistical or security-related obstacles. But during the exploratory phase, Henry Acosta was the only existing communication tie between both conflict parties. Therefore, direct contact between the FARC-EP and the Colombian government would have been more difficult and characterized by less confidentiality. Based on this finding, it seems reasonable to conclude that an impartial individual like Acosta is crucial for the commencement phase of peace negotiations. The existence of an individual may not be necessarily required, but the availability of a confidential communication channel between the high-level decision-makers marks a necessity for a successful adoption of the peace talks.

### 2.1.3. Security Provisions

The armed conflict may be interpreted as a classical example for an asymmetric war between the well-equipped Colombian army which received significant military aid from the USA and the FARC-EP applying guerrilla tactics characterized by Maoist military strategies. These military and financial power asymmetries had an important impact on the exploratory phase of the peace negotiations because the rebels had to ensure a high level of security for their so-called plenipotentiaries at the negotiation table. For that reason, a secret exploratory meeting could not be held on the Colombian territory or within the FARC-EP controlled area. This option would have created a significant threat of detention or military attack for the FARC-EP members. The potential security threat necessitates the action of a facilitator. The Venezuelan government offered various locations on its territory for conducting the preparatory meetings, which was the first direct contact between FARC-EP members and representatives of the Santos government. Before the first official exploratory meeting in Havana, the representatives held four subsequent dialogues to set ground rules and the agenda for the upcoming peace talks. All meetings were logically facilitated, organized, and financed by the Venezuelan government. "[...] I want to stress that the presence of Venezuela and its facilitation was highly relevant in these [exploratory] dialogues" concluded Henry Acosta (2016:

227). Undertaking the talks in Venezuela represented an adequate solution to the security threat for the guerrilla because of their close political, economic, and military ties with the neighbouring country, which offered a necessary minimum of confidence towards the facilitator. The Venezuelan territory created another, geographical advantage, since the FARC-EP controlled large areas in direct proximity to the Venezuelan border. Therefore, the rebels only needed to cross Colombian lands – controlled by themselves – and Venezuelan territory were the governmental authorities ensured the security for the delegates.

#### 2.1.4. Logistical Facilitation

Based on the findings of the last chapter, one may conclude that it is necessary to hold the negotiations outside the Colombian territory to ensure the highest possible level of security for the FARC-EP delegates. But this decision brought up several challenges before the actual peace talks could begin. The USA had put the guerrilla organization on its list of terrorist organizations, right after its adoption in August 1997 (US Department of State 2009). Other decisive international actors like the EU introduced similar policies. Therefore, the mediators had to face several legal obstacles including the acquisition of special diplomatic and legal guarantees by the Colombian government (Nylander 2018: 4). Especially, before the start of the public negotiations the aspect of transportation was crucial since the process of confidence-building between the conflicting parties was still at an early stage.

Therefore, the conflicting parties established a special mechanism to overcome the logistical problem: *The International Committee of the Red Cross* (ICRC) was mandated to organize and conduct the transportation of the FARC-EP delegations from Colombia to Cuba. The commitment to this compromise by the FARC-EP was probably not easily given, because the Colombian army illegally misused the emblem of the ICRC for their helicopters during a high-level hostage liberation in 2008 (El País 2008). Having that in mind, it may be assumed that the acceptance of the FARC-EP to this mechanism revealed their truthful intention to find a diplomatic solution to the conflict.

The revision of the official letters between Henry Acosta and the conflicting parties offers detailed information about the logistical organization, time frameworks and security guarantees for the first transportation. Within a two-day operation two FARC-EP representatives were firstly brought to Venezuela and then to Havana, Cuba. The transportation with helicopters, cars and an airplane was fully organized by the ICRC in order to provide the highest possible level of security and confidentiality. This logistical facilitation significantly decreased the existing threat for the FARC-EP members of being captured by governmental forces. The fact that one representative of the guarantee powers Norway and Cuba, the Colombian government and the ICRC accompanied the FARC-EP delegates during the whole transportation furtherly improved the security standards and mutual confidentiality (Acosta 2016: 235).

#### 2.2. Public Formal Negotiation (2012 – 2016)

The exploratory talks in Havana ended in August 2012 with the ratification of a historic agreement which officially opened the formal public negotiations between the Colombian government and the FARC rebels. The General *Agreement for the Termination of the Conflict and the Establishment of a Stable and Lasting Peace* provided a previous agenda setting for the negotiation, which included six essential topics that finally formed the overall peace agreement. A substantial rural reform, poli-

tical participation, ending the conflict, illicit drugs, victims, and implementation & verification (Alto Comisionado para La Paz 2012). It is remarkable that the six pillows of negotiation that were determined by the first agreement are congruent to the provisions of the final peace agreement. This fact implies that the negotiation about the main contents of the peace treaty was highly consistent and goal-oriented.

Furthermore, the agreement defines the structure of the peace talks. The delegations at the table of negotiation in Havana shall contain of ten representatives for each conflict party. Five members of each delegation, the so-called “plenipotentiaries” were mandated to speak in representation for their sides. The overall number of delegates was limited up to 30 for each conflict party (Alto Comisionado para La Paz 2012: 7). The determination of the delegations’ size would soon become obsolete due the growing thematic framework throughout the process and the corresponding necessity to bring more personnel and expertise to the table of negotiation. In the beginning of the negotiation, the FARC-EP only presented few members of their high-level personnel of the secretariat, the highest decision-making organ, due to the necessity to maintain strong military presence in field. The reason for that attitude was the unclarity about the success of the negotiations, based on the failure of two previous peace talks. Therefore, only the chief negotiator was a member of the FARC-EP secretariat. But with the ongoing process and growing certainty about the likelihood of a final agreement more high-level decision-makers and members of various FARC military blocks joint the table of negotiation (Nylander et al. 2018: 7). The broad commitment of FARC members furtherly improved the negotiation since the participation showed wide-spread support and acceptance of the FARC towards the peace process.

### 2.2.1. Limited Negotiation Agenda

The current academic debate about the extent of normative frameworks seems to have the tendency to demand profound inclusion of themes (root causes of the conflict) into the peace negotiation phase. Thereby, the mediators introduce a broad agenda in order to address and promote norms like democratic state-building, human rights, or other strategies to promote positive peace. The conflict parties of the Havana Process adopted a distinct approach which emphasized only the problems and conflicts that were necessary to solve for the termination of the war. In various publications of NOREF, the institute explicitly highlighted this applied principle as one of the crucial preconditions for the effectivity of the peace talks. In comparison to the Havana negotiation, the participants of the peace process of Caguán (1999-2002) tried to conclude an agreement which addressed all the roots causes of the conflict by demanding profound economic, legislative, justice and security reforms (Herbolzheimer 2016: 3). This broad agenda was one of the reasons why the Caguán talks failed in the end. On the other side, the Havana Process mainly emphasized the overall goal to terminate the conflict and end violence by addressing only those problems that would be necessary to solve in order to establish peace. *Daniel Medina* also strengthens the importance of the limited negotiation agenda, particularly in comparison to the Caguán Process:

*“what happened there was that the doors of communication were completely open. What do I mean by that? That the whole world could intervene, from the opinion leaders to the same FARC, to groups of the government, to the private sector, the whole world was involved at the table of negotiation in Caguán. [...] This led to a situation where everybody sticks his hands in the agenda. Therefore, not even one single point could be negotiated, the agenda could never be concluded. Based on the situation that the whole world giving opinions, everybody was within a media show covering a technical and thematic process, aiming at agreeing on a precise agenda. For that reason, the government of Santos took the decision to isolate in some way or other the table of negotiation in order to filter the entering voices and avoid that the whole world enters and has influence and impact on the negotiation. Therefore, the decision was made to hold the talks in Havana, far away from the country.” (Own Translation from: D. Medina, personal communication, January 15, 2019)*

Various experts and academic publications stress the importance of knowledge-management and previous investigations which were conducted by the two Colombian conflict parties before the actual start of the table of negotiation. The objective was to learn from mistakes made during the past peace negotiations between the FARC-EP and the Colombian government. The decision to limit the public intervention into the negotiation was a crucial lesson-learnt derived from the past peace processes, in particular the Caguán negotiation. As mentioned by Medina as well, the limited agenda is causally linked to the principle to hold the negotiations outside the Colombian territory which is examined within the following section.

### **2.2.2. Peace Mediation on Neutral Ground**

The *General Agreement for the Termination of the Conflict and the Establishment of a stable and lasting Peace* includes the decision to hold the peace negotiations outside of Colombia. The conflict parties agreed on Oslo, Norway as the place of the first public negotiation round between the FARC and the government. The location for subsequent meetings was Havana, Cuba (Oficina del Alto Comisionado para la Paz & Presidencia de la Republica 2018a: 275-276).

Holding the talks outside of Colombia had several positive impacts on the negotiations. Most importantly, the facilitation by Norway and Cuba demonstrated the support of the international community for the process. This aspect created a sufficient level of seriousness for the peace negotiations. Furthermore, the establishment of the table of negotiation in Havana offered a necessary distance to the political succeeding in Colombia.

The facilitation of Cuba during the exploratory and formal negotiation seemed to be of high importance for the process. According to NOREF, “the Cuban government provided excellent hospitality, support and security at all times.” The accommodations were located nearby a small lake and the delegations lived in walking distance to each other which enabled informal consultations aside the official negotiations” (Nylander et al. 2018: 2). This aspect highlights the importance of logistical and administrative facilitation which has to be seen as necessary complementary of direct mediation during the negotiation process.

### **2.2.3. Direct Involvement Mechanisms for Victims’ Delegations**

In more than 50 years of armed conflict in Colombia, the civil society suffered from various dimensions of warfare including intense violence against civilians, forced displacement and severe human rights violations. *The National Centre for Historic Memory* published a report on the results, con-

sequences and impacts of the armed conflict. Colombia is the country with the highest number of internally displaced people (close to 7 million) due to the high intensity of violence in the rural areas. On the other hand, the Colombia population faced kidnappings (over 30,000); forced disappearances (at least 45,000); and violence against journalists, human rights defenders, indigenous leaders and women. Furthermore, the report estimates at least 13,000 victims of sexual violence, 11,000 victims of land mines and more than 10,000 victims of torture (Centro Nacional de la Memoria Historica, 2013).

The *General Agreement on Terminating the Conflict* demands the participation of victims and the integration of its perspectives during the formal public negotiations. The conflicting parties pointed out that the indemnification of the victims will be placed in the centre of the negotiations between the government and the FARC-EP (Alto Comisionado para la Paz 2012: 3). Given the severe impact of the armed conflict on the population, this aspect is a decisive step towards reconciliation and conflict transformation between all groups and sectors within the Colombian society.

In June 2014, the head of the governmental delegation, Humberto de la Calle, published a declaration containing ten underlying principles for the participation of victims during the Havana negotiations (Oficina del Alto Comisionado para la Paz & Presidencia de la Republica 2018b: 91-95). These principles mark the underlying basis for the participation of victims during the peace process and for that reason will be presented within the following section.

In the beginning, the declaration affirms the acknowledgement of basic rights for the victims and the prohibition to ignore those peremptory rights. The fourth principle crucially empowered the victims during the peace process: Every formula or solution shall depend on the opinion of the victims and therefore, their participation in different forms and different moments will be conditional for any agreement. This principle granted a powerful position to the victims' delegations for the decision-making process because every possible peace agreement would be dependent on the perspective of the victims. Furthermore, the declaration demands the appointment of a first delegation for joining the table of negotiations in Havana, which underlined the parties' willingness to fulfil the principle of inclusivity.

On the other hand, the declaration defines contents and strategies for reconciliation and civil conflict transformation including the creation of several rights for the victims of the conflict. These rights include the investigation of the truth about occurred crimes during the civil war, the corresponding establishment of a specialized justice system, the entitlement of reparations and the guarantees of non-repetition. These compensational rights play a vital role during the implementation phase of the peace treaty (cf. 2.3.4 Transitional Justice System). Furthermore, the parties declared to widen the structure of the negotiation by establishing regional and national forum for victims' participation. The locations were chosen in order to include "three regions heavily hit by the conflict: The Atlantic Coast, the Central Magdalena and the Eastern Lowlands" (Oficina del Alto Comisionado de la Paz & Presidencia de la Republica, 2018b: 94).

It seems reasonable that the governmental representative, Humberto de la Calle, denominates this partial agreement of the conflict parties as "gigantic", because the satisfaction of the victims regarding their suffering and the violations of their fundamental rights, marks a crucial step for reaching a lasting peace. As Johan Galtung expresses, the conflict needs to be transformed by changing the perspectives of the affected population and involved actors. Therefore, the acknowledgement of the rights, the corresponding violations and the compensation of the more than 9 million Co-

lombian victims can be seen as a necessary and decisive measure in order to pacify the country and initiate a chapter of sustainably transformed conflict (Unidad para la atencion y la reparacion integral de las victimas, 2021).

The next declaration of the Havana delegations, in July 2014, determines the mechanisms for the participation of victims. Especially, the question who could represent the victims at the negotiation table mark a difficult aspect. The delegations agreed upon the decision to give the mandate to the UN representation in Colombia and the Centre for Thoughts and Observation of the Peace Dialogue at the Universidad Nacional (Oficina del Alto Comisionado de la Paz & Presidencia de la Republica, 2018b: 110-111). Hereby, the conflict parties included further facilitation actors that also satisfy the principle of impartiality for the mediation process. Both organizations are grounded on impartial institution-building, which entitles them the competence to appropriately elect victims' representatives that include the full range of victim cases that occurred during the armed conflict. This aspect was explicitly pointed out by the conflicting parties as main criteria for the election: "The delegations have to reflect the whole universe of violations of Human Rights and the International Humanitarian Law that occurred during the internal conflict, having in mind the different social sectors and regional distinctions" (Oficina del Alto Comisionado de la Paz & Presidencia de la Republica, 2018b: 110-111). Furthermore, the conflict parties determined the mechanisms of victims' participation. For every negotiation round one delegation of twelve victims got elected for the participation at the negotiation table in Havana.

#### **2.2.4. Nothing is agreed until everything is agreed**

The principle "Nothing is agreed until everything is agreed" was already applied during the successful peace negotiations in South Africa, Bosnia, Sudan, and Northern Ireland (University of Edinburgh 2012). Therefore, it may be seen as a settled norm – or a norm that is in the process of being settled. Based on the broad analysis of other peace negotiations which were conducted by the conflicting parties before the Havana peace talks, it seems reasonable that the FARC and the government agreed to the adoption of this principle. One advantage of its adoption is to maintain flexibility for both negotiation parties in order to be able to respond to changing circumstances during the process. On the other side, the parties understood the process towards the peace agreement as a comprehensive package, where agenda items are discussed separately, but have an interconnected character (Nylander et al. 2018). The *Institute for Integrated Transitions* furtherly argues that this principle minimized the risk "that one of the parties could insist on the implementation of a partial agreement that was never intended as an isolated promise. Likewise, as the negotiating parties move through a negotiation, they tend to prioritise different sets of issues. Ensuring the future fulfilment of all commitments, and not just some, is therefore important" (2018: 9).

But the principle has also a negative impact on the negotiation, since the parties cannot rely on partial agreements signed during the process. Therefore, both conflicting parties had to maintain a high level of consent, confidence, and willingness during the whole six-year process of peace negotiation. This aspect increased the relevance of confidence-building between the FARC and the Colombian government.

### 2.2.5. Confidence-building Measures

During the four years of formal public negotiation, both parties implemented measures and strategies to increase the confidence between themselves and the Colombian population. As explained before the civil society was highly polarized about the question how to deal with the FARC-EP rebels and many political and social actors doubted the strategy of Juan Manuel Santos. Therefore, the conflict parties knew about the relevance of confidence-building measures for a final peace treaty. These measures had the objective to confirm the seriousness of the talks and transform the perspective of the Colombian society in a manner that they would be convinced about the realistic chance for lasting peace. One milestone event occurred in December 2015, when a FARC delegation held a ceremony together with more than 600 victims of the Bojayá massacre. Thereby, the representatives officially admitted the attack with at least 79 casualties and 100 injured civilians and requested pardon for the occurred deeds (Centro Nacional de la Memoria Historica 2015). During heavy military confrontations between the FARC guerrilla and paramilitary groups in 2002, several bombs hit a church full of civilian which were used by the paramilitary as human shields. A delegation of the survived victims was also invited to the negotiation table in Havana.

Another confidence-building measure was an agreement in March 2015 for a joint campaign for cleaning heavily affected areas from anti-personnel mines, explosive materials, and other battle residuals. The programme was conducted in close cooperation with the Norwegian NGO *Norwegian People's Aid* which offered know-how, equipment, and financial resources in order to accomplish the given objectives (Finson & Diffidenti 2017: 2-4).

Another crucial step was the unilateral ceasefire declaration by the FARC guerrilla in December 2015, shortly after the ceremony with the victims. This decision was followed by the legal reaction of the Colombian government to stop military actions against the guerrilla fighters. One of the most decisive declarations and arguably, the most important confidence-building measure during the whole process, was the agreement of bilateral ceasefire, the cessation of hostilities, and laying down of arms. The agreement demanded verification and monitoring instruments, which are based upon the structure of a tripartite mechanism. This tripartite mechanism integrates FARC members, governmental representatives, and international observers by the UN (Oficina del Alto Comisionado para la Paz & Presidencia de la Republica 2018d: 90). The provisions of this agreement represent the final step of confidence-building between the two conflict parties since it obligates the FARC rebels to hand in their weapons and withdraw from any military operations. Furthermore, this treaty created a lot of confidence between the civil society and the negotiating entities about the willingness of bringing the internal war to an end.

### 2.3. Implementation Phase (Since 2016)

On 24th of November 2016 the high-level delegations of the FARC-EP and the Colombian government signed the *Final Agreement on Ending the Conflict and Establish a Stable and Lasting Peace* during a solemn ceremony. Hereby, Colombia entered the implementation phase of the peace process which completely changed the environment for the mediators. It may be still seen as a subject of investigations and discussions within the scientific field of peace studies if the mediation process and its normative framework is still relevant during the implementation phase. Since there exists no final conclusion on this question, this following chapters also emphasize the implementation phase and the correlated normative framework.

### 2.3.1. UN Verification Missions within the Tripartite Mechanism

Before the official ratification of the final peace deal, the government and the FARC-EP sent a joint communique to the United Nations Security Council (UNSC) to request the participation of the UN during the implementation phase of the peace process. The function of the demanded political mission reflected “[...] the international component of the tripartite mechanism for monitoring and verification of the Agreement on the ceasefire and bilateral and definitive cessation of hostilities and abandonment of arms” (United Nations Security Council 2016: 2). These three aspects form the tripartite mechanism derived from the bilateral agreement from June 2016 and mark the decisive steps for the termination of the armed conflict, since it brings violent actions to an end by disarming the FARC-EP. It seems reasonable to include the international community into this crucial period of the peace process in order to satisfy norms of impartiality, internal and external legitimacy, transparency standards and most importantly, successful completion. *Camilo Gonzales Posso* strengthened the importance of the UN Verification Mission for the successful implementation of the peace agreement various times throughout the whole interview (personal communication, December 20, 2019).

On 25th of January 2016 the UNSC unanimously adopted the *Resolution 2261* to establish the first political verification mission in Colombia to monitor and verify the implementation of the peace treaty. Hereby, the international community, namely the UNSC members, provided a sufficient and necessary level of awareness about the relevance and the achievements of the peace process because they voted upon the resolution only six days after the submission of the letter by the Colombian representative at the UN. The international support by the largest and most relevant international organization dedicated to peace marks a crucial element to show international legal and political legitimization to the peace agreement. The adopted resolution included the above-mentioned political mission of unarmed international observers, which had the mandate to implement the process of disarmament, to verify the cessation of hostilities and to monitor the bilateral ceasefire (United Nations Security Council 2016: 3).

For the implementation of disarmaments, cessations, and definite ceasefire the parties agreed to establish 23 “Transitional Zones of Normalization” to execute all necessary operations. The operation of disarming the FARC-EP was divided into several steps: Registration, identification, monitoring and verification, recollection, storage, extraction, and final disposition (Oficina del Alto Comisionado para la Paz & Presidencia de la Republica 2018c: 93). Furthermore, the parties agreed on a time frame of 150 days for the whole process of disarmament from the registration to the storage of the weapons. The process of disarmament of the FARC-EP was developed through a multi-stakeholder mechanism, which included the verification through 450 UN observers, over one hundred FARC representatives and 500 members of the Colombian Police (United Nations Verification Mission in Colombia 2016: 3).

After finalizing the disarmament process, the UN Mission published a report on the amount of the delivered weapons: Almost 40.000kg of explosives, 9.000 weapons and firearms 1.7 million ammunitions, over 11.000 hand grenades, 3.500 landmines and over 4.000 mortal rounds, which were derived from over 1.100 dismantled arms caches (United Nations Verification Mission in Colombia 2019: 2). A short summary about the intensity of the Colombian civil war. Notable to mention is that the UN mission almost reached gender parity by having a per centage of 47% women staff and furthermore, the highest rate of female observers of all UN missions (United Nations Verification Mission in Colombia 2016: 3). This progressive internal gender policy may be based on the UNSC

resolution, which binds member states and UN institution to increasing women's representation in peacebuilding actives.

### 2.3.2. Public Communication Strategy and the Referendum

The Final Agreement to End the Conflict and Establish a Stable and Lasting Peace contains over 300 pages of mutual agreements on political, economic, social, cultural, juridical, and military aspects and hereby, includes a large variety of technical expressions and terms. Based on this fact, it may be seen as unlikely that the majority of the Colombian population reads throughout the whole agreement or understands all the covered topics. Thereby, it is decisive for the successful implementation of every peace treaty to proactively communicate the agreed contents in a comprehensible manner to the civil society. The consequences of the absence of a robust communication strategy can be observed in Colombia. After the closure of the table of negotiations in Havana, the government under Juan Manuel Santos decided to hold a referendum in order to ask the civil population of Colombia whether they support the final peace agreement or not. In 2nd of October 2006, the Colombian electorate was demanded to vote upon the negotiated peace treaty, which resulted in a loss of the "Yes" campaign with 49,8% of the votes against 50,2% of the "No" campaign (Registraduria del Estado Civil 2016). Obviously, the result must be considered a severe setback for the whole peace process and its corresponding implementation. Based on this context the question arises why Juan Manuel Santos decided to hold a plebiscite? The former minister Camilo Posso strengthens that this political decision was unnecessary because:

*"it exists a legal framework, the law 1418 from 1998, which was updated [before the Havana negotiation]; a law that authorized the President of the Republic to hold conversation. Furthermore, decisions of the Congress of the Republic authorized the president and his delegates to sign agreements of change. There existed every legal instrument in relation to this, it was the congress that said to the President: Go and sign. You are authorized. They have not said [...] that he should convene a plebiscite, it was an unnecessary political decision of President Santos. One of his mistakes and we told him from the beginning because every legal framework is authorized." (Own Translation from: C.G. Posso, personal communication, December 20, 2019)*

Based on this statement, it can be concluded that the decision of Juan Manual Santos to hold a referendum was an optional and voluntary choice. A possible explanation for this political will to ask the Colombian population about their opinion on the peace treaty, might be that one essential aspect of the final agreement was the duty to ensure and enhance the political participation possibility in Colombia. Another explanation was given by Daniel Medina who stated that:

*"President Santos decided to make the plebiscite as a measure that would open and permit him to have a major legitimacy on the agreement. Yes, this was the special reason. He had a special agenda, a very solid agenda. He had the support of the political sector regarding the agreement and [...] he opened the possibility to hold a referendum at a very early stage of the negotiation. [...]. In my opinion, I can agree to a certain degree with Camilo [Gonzales Posso] that President Santos was not obligated to undertake that referendum, he did not have a specific mandate. He was the head of state, the head of the government and his constitutional rights permit without any problem to negotiate and conduct and development peace agreements." (Own translation from: D. Medina, personal communication, January 15, 2020.)*

Although, Medina understands the political reasons for Santos' decision, he also undermines the statement of Posso that there was no necessity to convene a plebiscite about the agreed contents of the peace treaty. But besides the question why Juan Manuel Santos held the referendum, another decisive aspect is why the Colombian population voted against the peace deal. The main objective of the norms of National Ownership, Inclusivity and in general, the transformative approach of peace mediation including the Transcend Method of Johan Galtung, is to achieve nation-wide conflict transformation that is built upon a strong consent and participation of the civil society. So, what are reason for the win of the "No" campaign in the referendum?

### 2.3.3. Transitional Justice System

The established institution for the process of conflict transformation related to the victims is the *Unidad para la atencion y la reparacion integral a las victimas*. This governmental institution has the mandate to register, investigate and decide all victims' cases that are directly or indirectly correlated to the war between the FARC-EP and the Colombian government. For the process of registration, the government opened hundreds of attention centres for the victims across the country. For the last update during March 2021, the governmental body had published the number of over 9 million registered victims from all departments of Colombia (Unidad de Reparacion de Victimas, 2021). Compared to the overall population, the share of victims in the Colombian society is more than 18%. Based on the provision of the peace treaty, these victims have the right and access to five different measures of "integral reparation", which are executed by the above-mentioned governmental entity.

The first instrument of reparation is the "Measure of Satisfaction" and covers all efforts to mitigate the pain of the victims, investigations, and the search for the truth, and creating consciousness about the conflict within the historic collective memory. The second measure was introduced in order to ensure the rehabilitation of physically and mentally injured victims by medical treatments and psychological support programmes. Especially, the victims of forced displacement can refer their claim to the third measure, which obligates the state to restitute the conditions and rights of the affected population before the occurrences. The fourth measure, named "non-repetition", obligates the Colombian government to adopt strategies and policies that prevent the recurrence of the past war. The last measure covers the effective indemnisation of the victims by financial compensation.

## 3. Conclusion

The present paper followed a central investigational objective which can be derived from the above-mentioned research question: Which lessons-learnt provides the Havana Process for the categorization of normative orders in international peace mediation? Therefore, the author shortly analysed the norms and principles applied during the Colombian peace process. Besides the goal to find conclusions for categorizing norms in international peace mediation which may offer inspirations and best-practice examples for similar processes. By answering the second part of the research question, the paper tries to show the potential to enhance existing scientific models and log-frames for the analysis of norms in peace mediation.

Obviously, the examination cannot emphasize on all norms that were applied during the three stages of negotiation. Besides the analysed principles the negotiators and mediators implemented a series of other normative approaches during the process. Some further examples are: gender

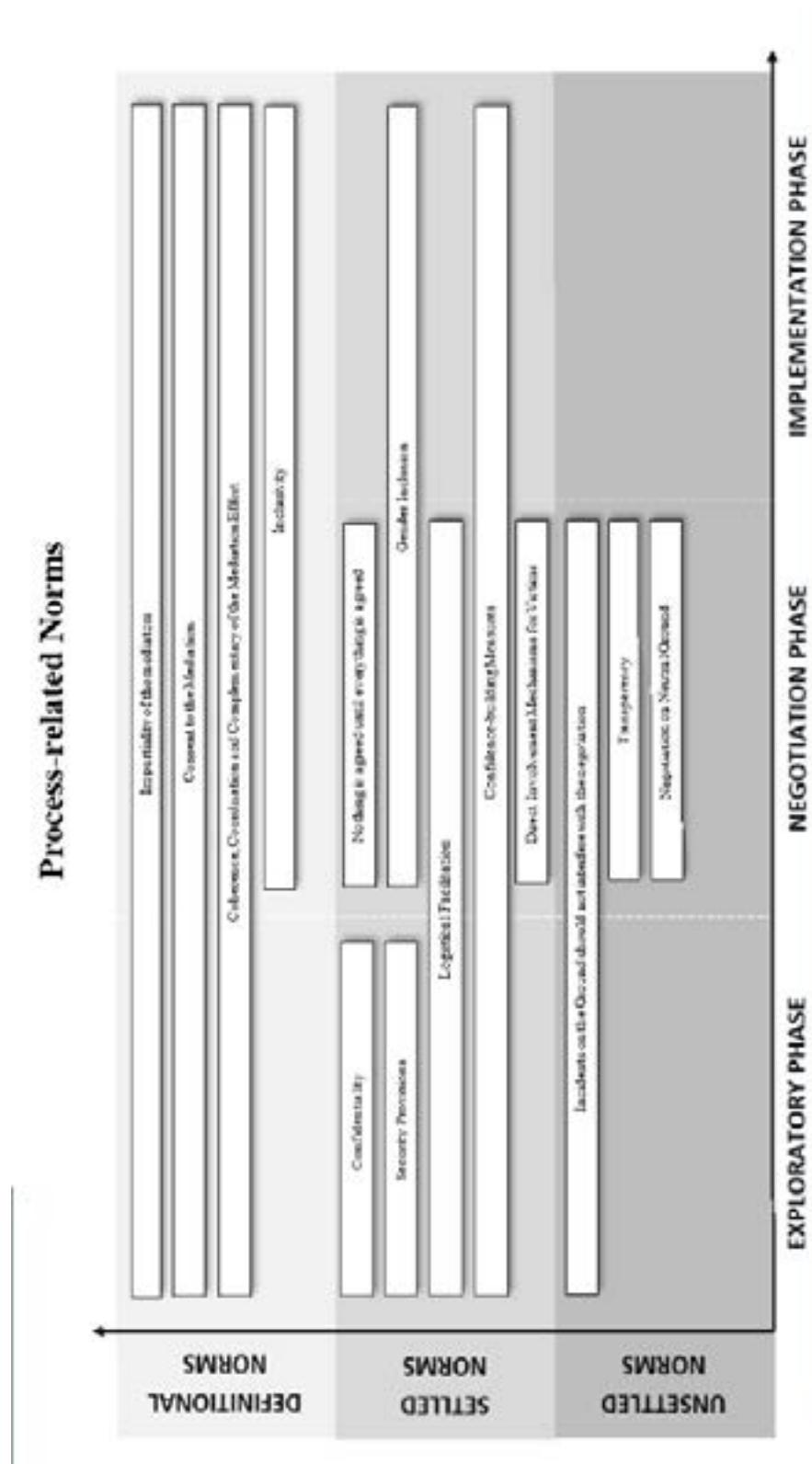
inclusion through the establishment of a specialized sub-commission with women from both conflict parties; monitoring and verification mechanisms through creation of the committee with the mandate for control and display the implementation of the final peace accord, or the application of the eight fundamental guidelines that were established by the UN in 2012. For instance, the application of the UN guideline “Quality peace Agreements” into the final agreement could solely cover a separate scientific evaluation.

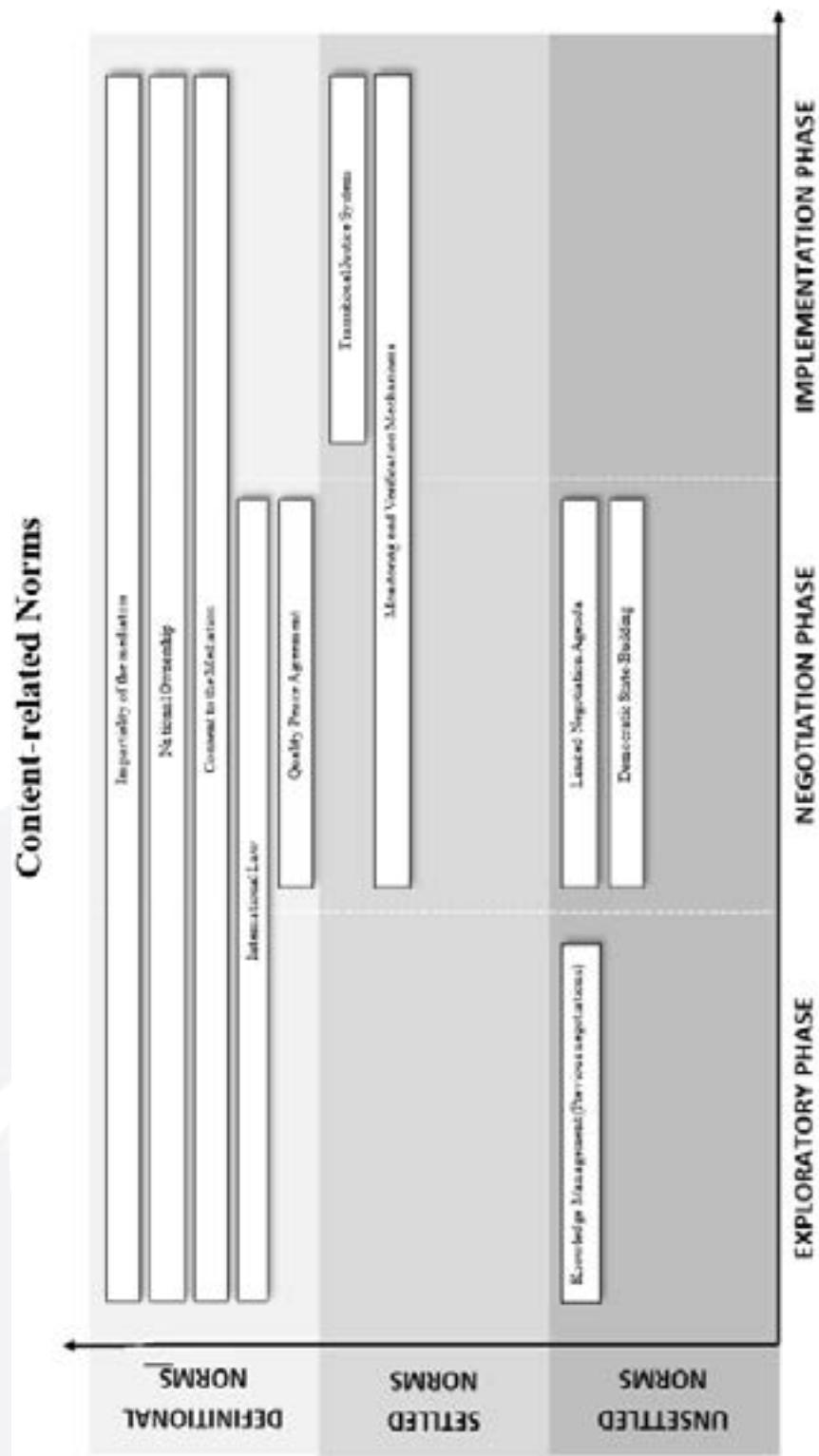
Based on the limited scope of this paper, it was not possible to explicitly analyse the whole variety of applied norms. Therefore, the examination follows the objective to highlight the potential for normative analyses that evolves through the integration of another line of investigation: the three stages of negotiation. Based on this finding, the author created the “Process-oriented Model for the Categorization of Norms in Peace Mediation” in order to be able to analyse the normative frameworks under the conditions and effects of the respective stage of negotiation. The final conclusion focuses on the integration of the analysed norms (and the definitional norms derived from the UN guidelines) into the process-oriented model. As explained above, the model must be applied twice in order to integrate all investigational dimension that are determined by the qualitative research by *swisspeace* and NOREF.

The first diagram (cf. Process-related Model, p.24) shows those norms and principles that govern the overall structure of the peace negotiation. The conclusion that an examination of the normative order based on a time-sensitive frame can be identified through this diagram. The various norms are integrated into the system dependent on the analysis of their applicability. Some norms are valid for only one phase of negotiation like “nothing is agreed until everything is agreed”, direct Involvement Mechanisms for Victims, transparency, or holding the negotiation on neutral ground which are only necessary during the formal, public negotiation. Other principle – especially the definitional norms – are relevant throughout the whole process.

Two examples will be explained in detail in order to understand the context of the concluding ideas. Firstly, the principle of confidentiality. During the exploratory phase, this norm marks a decisive condition for the direct communication channels between the two conflicting parties. The absence of this norm would terminate every further attempt to initiate direct negotiations. Mutual confidentiality ensures the security of both exploratory delegations against possible threats of the ongoing armed conflict. Decision made at a later point of the negotiation, for instance the announcement of public table of negotiation causes a significant decrease in the relevance of those measures of confidentiality. On the other side, the principle of inclusivity may not be applied in the same manner during the exploratory phase as it should be implemented during the public negotiation phase. The formal negotiation to end an armed conflict should emphasize on a sufficient representation of all conflicting parties, affected victims, civil society organizations, women representatives, experts, and researchers (high level of inclusivity). But during the – occasionally secret – exploratory phase of the peace process, the most important applied norm would not be inclusivity. In many cases of exploratory meetings, only small delegations, directly encouraged by the conflict parties’ high-level decision makers, are sent to examine agenda-setting and process-related rules. Representation of a broad spectrum of political, social, technical, or conflict-affected actors would unnecessarily increase the complexity of this exploratory phase. It might be concluded that other principles are more important for the successful conduction of the talks during that phase, for instance, consent, or security provisions.

## Process-related Norms





#### 4. Bibliography

- Acosta Patiño, H. (2016): El hombre clave. Bogotá, Colombia: Penguin Random House Grupo Editorial.
- Centro Nacional de Memoria Histórica (2013): “¡Basta Ya! Colombia: Memorias de Guerra y Dignidad,” Accessible at: <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/informes2013/bastaYa/basta-ya-colombia-memorias-de-guerra-y-dignidad-2016.pdf>. (Last accessed: 29 December 2019).
- Centro Nacional de Memoria Histórica (2015): “Yo estuve en... El acto de reconocimiento de las Farc ante víctimas de Bojayá” Accessible at: <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/fr/noticias/noticias-cmh/yoestuve-en-el-acto-de-reconocimiento-de-las-farc-ante-victimas-de-bojaya>. (Last accessed: 03 January 2020).
- Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales (2019): “Informe sobre Homicidios Contra Líderes Sociales y Defensores de Derechos Humanos”, Accessible at: [http://www.derechoshumanos.gov.co/Prensa/2019/Documentos/INFORME%20LDDH%20ACTUALIZADO%2017%20DE%20JULIO\\_V2.pdf](http://www.derechoshumanos.gov.co/Prensa/2019/Documentos/INFORME%20LDDH%20ACTUALIZADO%2017%20DE%20JULIO_V2.pdf). (Last accessed: 20 December 2019.)
- El País (2008): “Uribe confirma que se usó el logo de la Cruz Roja en el rescate de Betancourt”, El País, Accessible at: [https://elpais.com/elpais/2008/07/16/actualidad/1216196218\\_850215.html](https://elpais.com/elpais/2008/07/16/actualidad/1216196218_850215.html). (Last accessed: 23 December 2019)
- Galtung, Johan, Webel, C. (2007): Handbook of Peace and Conflict Studies. New York, USA: Routledge.
- Hellmüller S., J.P. Federer & M. Zeller (2015) “The Role of Norms in International Peace Mediation”, Swisspeace & Norwegian Centre for Conflict Resolution 20 May 2015, Accessible at: [https://www.swisspeace.ch/fileadmin/user\\_upload/Media/Publications/The\\_Role\\_of\\_Norms\\_in\\_International\\_Peace\\_Mediation.pdf](https://www.swisspeace.ch/fileadmin/user_upload/Media/Publications/The_Role_of_Norms_in_International_Peace_Mediation.pdf). (Last accessed: 02 December 2019).
- Herbolzheimer, Kristian (2016): “Innovations in the Colombian peace process”, Norwegian Centre for Conflict Resolution, Accessible at: <https://noref.no/Publications/Regions/Colombia/Innovations-in-the-Colombian-peace-process>, (Last accessed: 25 November 2020).
- Lederach, John Paul (1997): Building Peace: Sustainable Reconciliation in Divided Societies, (3rd ed.), Washington D.C, USA: United States Institute for Peace Press.
- Initiative Mediation Support Deutschland, “Normative Frameworks and the international legal basis of peace mediation”, Auswärtiges Amt, Accessible at: [http://www.peacemediation.de/uploads/7/3/9/1/73911539/fact\\_sheet\\_grundlagen\\_friedensmediation\\_und\\_media tion\\_support\\_imsd-aa\\_2016.pdf](http://www.peacemediation.de/uploads/7/3/9/1/73911539/fact_sheet_grundlagen_friedensmediation_und_media tion_support_imsd-aa_2016.pdf). (Last accessed: 19 November 2019.)
- Nylander, Dag, Rita Sandberg, R. & Idun Tvedt (2018): “Designing peace: The Colombian peace process”, Norwegian Center for Conflict Resolution, Accessible at: <https://noref.no/Publications/Regions/Colombia/Designing-peace-the-Colombian-peace-process>. (Last accessed: 27.10.2019).
- Oficina del Alto Comisionado para la Paz (2018): Biblioteca del proceso de paz con las FARC EP – Tomo I., Presidencia de la República & Oficina del Alto Comisionado para la Paz, Bogotá, Colombia.
- Oficina del Alto Comisionado para la Paz (2018): Biblioteca del proceso de paz con las FARC EP – Tomo Va., Presidencia de la República & Oficina del Alto Comisionado para la Paz, Bogotá, Colombia.

- Oficina del Alto Comisionado para la Paz (2018): Biblioteca del proceso de paz con las FARC EP – Tomo VII, Presidencia de la República, Oficina del Alto Comisionado para la Paz, Bogotá, 2018.
- Oficina del Alto Comisionado para la Paz, Biblioteca del proceso de paz con las FARC EP – Tomo X, Presidencia de la República, Oficina del Alto Comisionado para la Paz, Bogotá, 2018.
- Oficina del Alto Comisionado para la Paz, Comunicado Conjunto #52 [website], 07 March 2015, <<http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/mesadeconversaciones/>> PDF / comunicado-conunto-7-de-marzo-1425761301.pdf>, accessed: 10 January 2020.
- Organization for Security and Cooperation in Europe (2014) “Mediation and Dialogue Facilitation in the OSCE”, Accessible at: <https://www.osce.org/secretariat/126646>. (Last accessed: 10 November 2019.)
- Registraduría del Estado Civil (2016), “Plebiscito 2 Octubre 2016”, Accessible at: [https://elecciones.registraduria.gov.co/pre\\_plebis\\_2016/99PL/DPLZZZZZZZZZZZZZZZZ\\_L1.htm](https://elecciones.registraduria.gov.co/pre_plebis_2016/99PL/DPLZZZZZZZZZZZZZZZZ_L1.htm). (Last accessed: 24 January 2020.)
- Reyes Posada, Alejandro (2016): La reforma rural para la paz, Bogota, Colombia: Debate.
- Secretario Nacional de las FARC-EP (2008): “Quiénes somos y por qué luchamos”, Accessible at: <https://www.farc-ep.co/nosotros.html>. (Lastly accessed: 19 January 2020.)
- Unidad para la atención y reparación integral a las víctimas (2021): “Víctimas conflicto armado” Gobierno de Colombia, Accessible at: <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/registro-unico-de-victimas-ruv/37394>. (Last accessed: 27.03.2021.)
- United Nations Office of the High Commissioner on Human Rights (1948): Universal Declaration of Human Rights, Washington DC, USA.
- United Nations Mediation Support Unit (2019): “Factsheet” Accessible at: [https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/UNDPPA\\_MSU\\_Factsheet.pdf](https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/UNDPPA_MSU_Factsheet.pdf). (Last accessed: 02 January 2020.)
- United Nations Secretary General (2012): “UN Guidance on Effective Mediation”, United Nations, Accessible at: [https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/GuidanceEffectiveMediation\\_UNDPA2012%28english%29\\_0.pdf](https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/GuidanceEffectiveMediation_UNDPA2012%28english%29_0.pdf). (Last accessed: 05 December 2019.)
- United Nations Security Council (2009): “Report of the Secretary-General on enhancing mediation and its support activities”, Accessible at: [https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/SGReport\\_EnhancingMediation\\_S2009189%28english%29.pdf](https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/SGReport_EnhancingMediation_S2009189%28english%29.pdf). (Last accessed: 13 December 2019.)
- United Nations Security Council (2016): Resolution 2261, Accessible at: <http://unscr.com/en/resolutions/doc/2261>. (Last accessed: 19.08.2020.)
- United Nations Verification Mission in Colombia (2016): “What you need to know about the UN Mission in Colombia”, Accessible at: [https://unmc.unmissions.org/sites/default/files/version\\_web\\_en.pdf](https://unmc.unmissions.org/sites/default/files/version_web_en.pdf). (Last Accessed: 17.08.2020.)
- United Nations Verification Mission in Colombia (2019) “Mission Overview”, Accessible at: [https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/english\\_version\\_unvmc\\_broucheweb2019.pdf](https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/english_version_unvmc_broucheweb2019.pdf)
- U.S. Department of State (2009) Foreign Terrorist Organizations”, Accessible at: <https://2009-2017.state.gov/j/ct/rls/other/des/123085.htm>. (Last accessed: 04 December 2019.)

## O Protagonismo do PMDB na Política Brasileira: Uma Análise Comparativa das Eleições de 1994 a 2018

Bárbara Campos Diniz

Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais

bcdiniz@sga.pucminas.br

### Abstract

*With the promulgation of a new Federal Constitution in 1988, the Brazilian political-institutional arrangement was established based on a process of reconstructing representative democracy. With this change, the present work sought to analyze the role of PMDB in Brazilian politics during the electoral period of 1994 and 2018. PMDB was the pivotal party in the process of redemocratization in Brazil, as well as the greatest ally to have been sought by the government in studied period. However, due to its characterization as a center party and lack of an ideology consistent with the current demands of the population, the PMDB lost a significant space within the Brazilian Legislative, being neither part of the allied base nor of the opposition of the current Bolsonaro government, making with its protagonism in check.*

**Keywords:** coalition presidentialism; elections; PMDB; parties; Brazilian democracy

### Resumo

*Com a promulgação de uma nova Constituição Federal em 1988, o arranjo político-institucional brasileiro foi estabelecido a partir de um processo de reconstrução da democracia representativa. Com tal mudança, o presente trabalho buscou analisar o protagonismo do PMDB na política brasileira durante o período eleitoral de 1994 e 2018. O PMDB foi o partido pivotal no processo de redemocratização do Brasil, assim como o maior aliado a ter sido buscado pelo governo no período estudado. Entretanto, por sua caracterização como partido de centro e falta de uma ideologia condizente com as demandas atuais da população, o PMDB perdeu um espaço significante dentro do Legislativo brasileiro, não fazendo parte nem na base aliada e nem da oposição do atual governo Bolsonaro, fazendo com que seu protagonismo entre em xeque.*

**Palavras-chave:** presidencialismo de coalizão; eleições; PMDB; partidos; democracia brasileira

## 1. Introdução

A ditadura militar (1964-1985), por meio do Ato Institucional no 2 de 27 de outubro de 1965, instituiu o sistema político bipartidário no Brasil, com a base do governo sob a liderança do partido Aliança Renovadora Nacional (ARENA) e como partido de oposição o Movimento Democrático Brasileiro (MDB). Essencialmente, o MDB foi um grande partido que reuniu sob sua liderança praticamente toda a oposição à ditadura militar. Como tal, abrigava elementos dos mais diversos espectros político-ideológicos. Sem um programa claro, tendo como a principal bandeira a redemocratização do país, o partido era um guarda-chuva de opositores do regime militar, desde conservadores liberais e democratas cristãos. Com a redemocratização, muitos centristas e esquerdistas abandonaram o partido e se juntaram a outros com ideologias mais consistentes. No entanto, a perda da esquerda no MDB foi fortemente substituída por dissidentes de partidos de centro, centro-esquerda e até de direita. Essa substituição mudou o caráter do partido, fazendo-o gravitar em direção ao centro-direita, embora partido não se identifica como sendo de centro-direita ou qualquer direcionamento estrito a qualquer ideologia política.

Ademais, o PMDB, historicamente, se manifesta como um partido de centro, sendo comprometido com a vontade do povo e com a proteção da democracia brasileira. Em 1979, quando o MDB se reorganizou e emergiu como PMDB, a abrangência político-ideológica não foi perdida. Em 1985, o líder do partido Tancredo Neves venceu a eleição presidencial, mas morreu antes de assumir o cargo. Seu companheiro de chapa José Sarney, que havia se filiado recentemente ao partido após sair da ARENA, tornou-se presidente, servindo até 1990. Até 2016, ele era o único presidente do Brasil a vir do partido, sendo sucedido por Michel Temer após o impeachment da ex-presidente Dilma Rousseff do Partido dos Trabalhadores (PT). Com isso, a pergunta que orientou este trabalho foi: *como o PMDB, o partido pivotal na política brasileira, vêm apresentando seu protagonismo entre o período eleitoral de 1994 a 2018 no nível nacional?* Assim, foi proposto analisar comparativamente o comportamento do PMDB nas dinâmicas da arena de política brasileira no nível nacional ao longo das últimas sete eleições (1994-2018) a fim de observar a construção da base partidária a partir do novo institucionalismo da escolha racional e do presidencialismo de coalizão brasileiro.

## 2. Modelo Analítico

Com a promulgação de uma nova Constituição Federal em 1988, o arranjo político-institucional brasileiro foi estabelecido a partir de um processo de reconstrução da democracia representativa. Assim, o Estado brasileiro se firmou como uma democracia federativa com um sistema eleitoral pluripartidário e misto, sendo majoritário simples para cargos do Executivo (presidente, governadores e prefeitos) e proporcional com lista aberta para cargos do Legislativo (senadores, deputados federais, deputados estaduais e vereadores) nos três níveis da União. Ademais, o arranjo político-institucional brasileiro manteve seu caráter federativo, com um sistema presidencial e bicameral (Senado e Câmara dos Deputados) definidos pelo Plebiscito Constitucional de 1993.

A partir da caracterização do arranjo político-institucional brasileiro realizada acima, a teoria do novo institucionalismo da escolha racional permite a análise das instituições políticas a partir da interpretação das mesmas como regras ou estruturas de um jogo, definindo os atores que participam deste, suas possibilidades de ação, informações necessárias para tomadas de decisão, assim como a escolha racional de cada ator. Essas instituições são observadas como dinâmicas a partir da interação de tais atores, levando sempre em conta suas preferências individuais, mesmo não considerando o

ordenamento das preferências dos atores inseridos no jogo (Tsibellis 1990, 40; Shepsle 2008, 48). Com isso, além dos atores estarem presentes em múltiplas arenas e múltiplos jogos, seus ganhos serão dependentes de seu potencial de coalizão e de seu potencial de chantagem.

Para Sartori (1982, 79), tais potencialidades são fundamentais para definir a relevância do ator para o jogo em que esteja inserido. Transpondo tal lógica para o tema aqui abordado, os potenciais de chantagem e cooperação definem a relevância do PMDB na arena da política brasileira no período de democracia concretizada no país. Ademais, Sartori (1982, 76) define como potencial de coalizão o movimento que partidos menos relevantes fazem para a formação de maioria no congresso, sendo necessária para a formação de coalizões majoritárias. Já o potencial de chantagem, além de ser necessário para os partidos de oposição, é caracterizado por ser a capacidade de um partido de mudar o rumo do jogo (Sartori 1982, 80).

Sartori (1982, 82) também enfatiza a necessidade de analisar um sistema político a partir da relevância assimétrica de partidos nele inseridos, sendo irrelevante o número absoluto de partidos em sua dinâmica. Observa-se tal movimento na política brasileira uma vez que o número absoluto de partidos é muito maior do que o número de partidos com cadeiras no Congresso, sendo que, dos 33 partidos brasileiros, apenas 24 deles estão representados no Legislativo (DIAP, 2019). Além disso, no sistema político brasileiro, o potencial de coalizão partidária é um elemento necessário para a formação de um aparato governativo. De acordo com Abranches (1988, 15), o presidencialismo de coalizão brasileiro é definido pela necessidade de formação de coligações eleitorais e coalizões governativas para a formação de um governo. A frequência de formação de coligações e coalizões é reflexo de uma alta fragmentação partidário-eleitoral ancorada na diversidade sociocultural da população, fazendo com que seja improvável a formação de governos formados por um único partido.

Para Sartori (1982, 80), existe uma necessidade de categorização dos partidos políticos a partir dos polos ideológicos nos quais os mesmos são categorizados. O sistema categórico desenvolvido pelo autor polariza a ideologia partidária entre esquerda e direita, grupos nos quais os partidos se identificam. Todo sistema partidário se difere no número de partidos em cada polo, assim como níveis de alta ou baixa polaridade, dependendo da distância ideológica dos atores em questão. No que se diz respeito à polarização da ideologia partidária brasileira, tal polarização apresenta caráter falho uma vez que existem partidos no sistema político que se identificam como “centro”, ou seja, não são ideologicamente nem de esquerda, nem de direita.

De acordo com Soares (1964, 37) os partidos que formam coalizões são orientados simultaneamente pelas rationalidades do esforço mínimo e pela da resistência ideológica. A rationalidade do esforço mínimo é caracterizada pela formação de coalizões a fim de maximizar o número de votos com o menor esforço possível empregado. Já a rationalidade da resistência ideológica é caracterizada por sua restrição ao cálculo de ganhos relativos uma vez que os partidos levam em consideração suas premissas ideológicas, evitando assim, um possível comprometimento de seu eleitorado (Soares 1964, 40). Ademais, Lima Júnior (1983, 60) enfatiza que além do apoio que as coalizões oferecem a um partido, o mesmo também tem em sua agenda a derrota de seu principal adversário. O autor ainda indica que a rationalidade contextual orienta o cálculo racional do partido para a formação de coalizão a partir do pressuposto que os subsistemas do sistema partidário brasileiro no nível nacional e subnacional apresentam números de partidos e graus de fragmentação distintos. Partindo do pressuposto que a relevância partidária defere em cada subsistema, “as decisões partidárias de formar alianças foram racionais porque tinham como principal objetivo maximizar o apoio eleitoral e foram

contextuais porque tomadas localmente, à luz dos resultados da eleição prévia, e não de acordo com uma estratégia partidária nacional" (Lima Júnior, 1983, 63).

A partir das discussões dos conceitos acima, a hipótese apresentada neste trabalho é de que, *por ser um partido pivotal no sistema político brasileiro, além de ser um partido de centro, o PMDB apresenta uma tendência a se comportar de maneira similar nas eleições nacionais ao longo dos anos. Ademais, o partido apresenta sua influência na política brasileira a partir de sua forte presença em cargos de liderança no Executivo e no Legislativo.*

### 3. A Participação do PMDB no Executivo

#### *Presidência da República*

A partir do processo de redemocratização brasileira iniciado no final da década de 1980, o PMDB lançou somente dois candidatos à Presidência da República até as eleições de 2018. A primeira candidatura de um membro do partido foi em 1985, com a anticandidatura de Ulysses Guimarães, que percorreu o Brasil em prol de sua campanha eleitoral, ajudando no processo de nacionalização de seu partido e a formação de sua base eleitoral robusta. O segundo candidato lançado pelo PMDB foi Orestes Quérzia, nas eleições de 1994. Na ocasião, Quérzia nem foi para o segundo turno, que contou com o vencedor Fernando Henrique Cardoso (PSDB) e com o segundo colocado Luiz Inácio Lula da Silva (PT). O quadro abaixo apresenta uma síntese das eleições presidenciais que o PMDB participou no período de 1994 e 2018, considerando o candidato lançado pelo partido, coligações eleitorais nas quais participou e a porcentagem de votos que recebeu em cada eleição:

**Quadro 1 - A Participação do PMDB nas Eleições Presidenciais**

	1994	1998	2002	2006	2010	2014	2018
Candidatos do PMDB	Orestes Quércia	Não apesentou candidato	Rita Camata (vice-presidência)	Não apesentou candidato	Michel Temer (vice-presidência)	Michel Temer (vice-presidência)	Henrique Meirelles
Coligações Eleitorais	Orestes Quércia “Desenvolvimento do Brasil” PMDB/ PSD	Não participou de coligação	“Grande Aliança” PSDB/ PMDB	Não participou de coligação	“Para o Brasil Seguir Mudando” PT/ PMDB/ PSB/PP/ PR/PDT/ PDT/ PCdoB/ PTN/ PTC/ PSC/PSB/ PRB/PR	“Com a Força do Povo” PT/ PMDB/ PSB/PP/ PR/PDT/ PRB/ PROS/ PCdoB	“Essa é a solução” MDB/ PHS
% dos votos nas eleições	1,24%	-	38,73%	-	56,05%	51,64%	1,20%

Fonte: Estatísticas Eleições. TSE, 2020.

É possível observar no Quadro 1 que, as duas vezes que o PMDB lançou seus próprios candidatos nas eleições presenciais de 1994 e de 2018, seus resultados foram extremamente insatisfatórios, com uma média de 1,22% dos votos do eleitorado. Entretanto, das três vezes que lançou candidatos à vice-presidência, em 2002, 2010 e 2014, teve sucesso nas últimas duas. Nas eleições de 2010 e 2014 respectivamente, o PMDB participou de coligações eleitorais muito maiores que nos outros anos, se aliando aos partidos de esquerda.

De acordo com Melo (2010), a dificuldade do PMDB de lançar um candidato à presidência e ter êxito nas eleições está diretamente relacionado à falta de ideologia política forte no partido. Diferentemente de partidos como o PT e o PSL, o PMDB apresenta um discurso muito centrista que, se por um lado abre espaço para a formação das mais diversas coligações eleitorais e a formação posterior de coalizões governativas, por outro apresenta um desafio quanto ao seu posicionamento e/ou preferências referente à temáticas importantes em debates eleitorais sejam diversas. Ademais, a capilarização do PMDB nos níveis estaduais e municipais, a sua falta de ideologia robusta, faz com seja mais suscetível a emergência de lideranças regionais, com preferências e interesses distintos, dificultando ainda mais a homogeneização partidária em nível nacional (Melo 2010, 89).

Em relação à centralidade do PMDB na política, Figueiredo e Limongi (1999, 8) apresentam três blocos partidários distintos no sistema político brasileiro, a esquerda, o centro e a direita, como exibido no Quadro 2. A percepção de um “centro” na polarização partidária foi cunhado por Duverger (1970, 32) e mais tarde replicada por Sartori (1982, 81), sendo incorporado às análises de formação de coligações eleitorais e coalizões governativas. Nota-se que o estabelecimento de um centro ideológico abriu espaço para o estabelecimento do PMDB como um partido favorável a participação de coligações e coalizões na política brasileira. Sua posição de centralidade pode ser caracterizada como uma de suas maiores vantagens, pois apresenta um alto poder de barganha, além de ser o partido pivotal para a formação de maioria no Legislativo tanto em nível nacional quanto em nível subnacional. Assim, o quadro abaixo apresenta a polarização dos partidos brasileiros, de acordo com o relatório “Radiografia do Novo Congresso – Legislatura 2019-2023”, realizado pelo Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (DIAP, 2019):

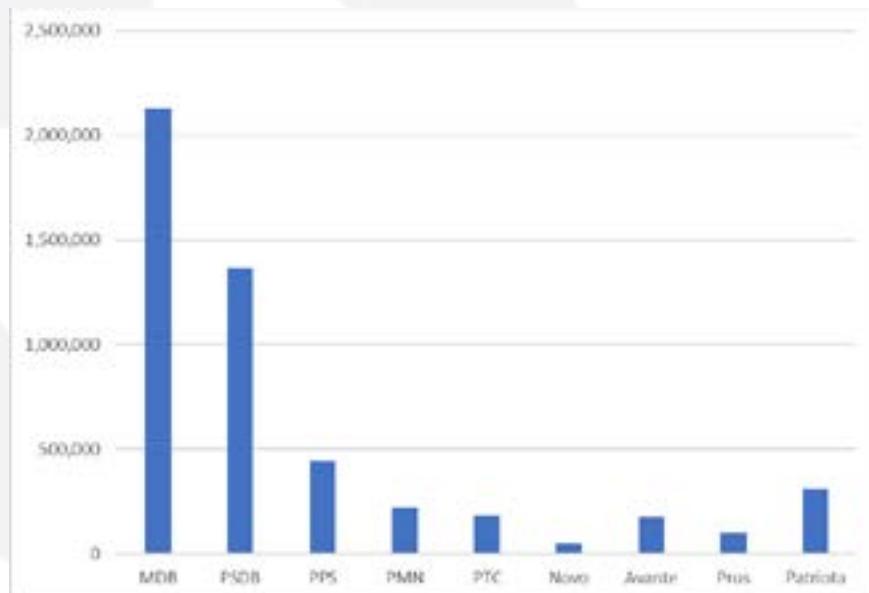
#### **Quadro 2 – A Polarização dos Partidos Brasileiros**

Esquerda	Centro	Direita
PT/PSB/PDT/PCdoB/PSD/ PV/PPL/Rede	MDB/PSDB/SD/PPS/PMN/ PTC/Patriota/Novo/Avante/ Pros	PSL/PP/PR/DEM/PSD/PTB/ PRB/Pode/PSC/PHS/PRP/DC

Fonte: DIAP, 2019. Quadro elaborado pela autora.

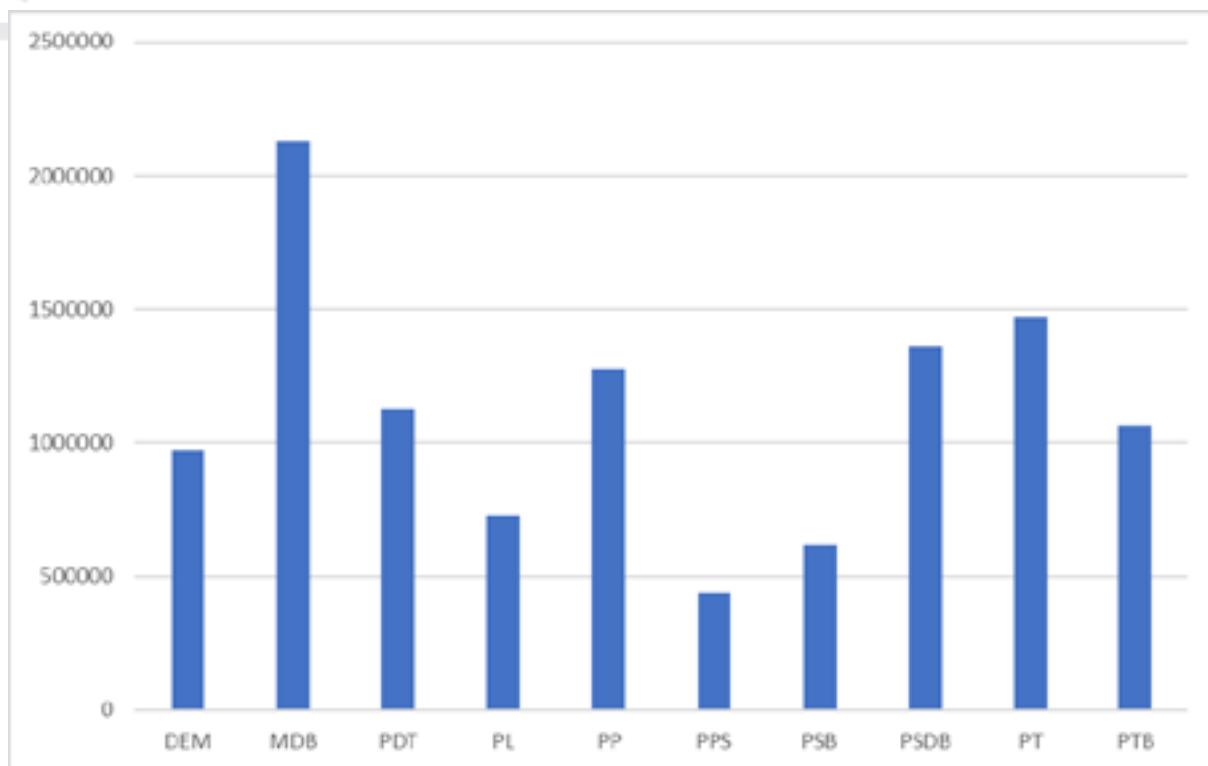
Como observado acima, o PMDB não é o único partido de centro no sistema político brasileiro. Entretanto, o PMDB pode ser considerado o maior partido brasileiro em termos de filiação do eleitorado tanto na categoria de “centro” quanto em termos gerais, quando comparado com partidos como o PT, PSDB e PSL. O Gráfico 1 apresenta uma comparação entre as filiações do eleitorado brasileiro aos partidos de centro, sendo que é possível observar a clara vantagem que o PMDB tem sobre os demais.

**Gráfico 1 – Número Absoluto de Filiações Partidárias em Partidos de Centro**



A vantagem do PMDB sobre os demais partidos de centro é perceptível. O PSDB, como segundo colocado no gráfico, passa pouco mais da metade do número de filiados do PMDB. Com isso, é possível afirmar que, mesmo tendo outros partidos concorrentes no centro, o PMDB exerce uma grande vantagem em relação aos seus filiados. Isso faz com que o PMDB seja o mais importante partido de centro dentro da política brasileira. Comparativamente, o PMDB também apresenta uma grande vantagem em relação aos dez partidos brasileiros com mais filiados, como é apresentado no Gráfico 2.

Gráfico 2 - Número Absoluto de Filiações Partidárias em dos Dez Maiores Partidos do Brasil



Fonte: Estatística Eleitorado. TSE, 2020. Gráfico elaborado pela autora.

O PMDB ainda apresenta o maior número absolutos de filiados partidários no Brasil, seguido pelo PT (esquerda), PSDB (centro) e pelo PP (direita). Ademais, o PMDB lidera o ranking de filiações com 13,59%, seguido do PT com 9,41%, PSDB com 8,71% e, finalmente, o PP com 8,14% (TSE, 2020). Os gráficos apresentados acima também chamam atenção pela necessidade de formação de coligações eleitorais e coalizões governativas em um sistema eleitoral pluripartidário e fragmentado.

As coalizões governativas são formadas por uma necessidade do presidente eleito de formar maioria no Congresso Nacional e pela necessidade de alocação de recursos realizadas pelo Executivo para a promoção de políticas públicas apresentadas por parlamentares. A formação de uma base coligativa pelo Executivo em exercício é justificada pelo alto grau de fragmentação do sistema partidário brasileiro e a impossibilidade de um partido obter a maioria das cadeiras no Legislativo. A lógica do presidencialismo de coalizão de Abranches (1988, 38) também é replicada no nível subnacional, uma vez que as eleições estatais apresentam um alto nível de fragmentação.

De acordo com Meneguello (1989, 13) a formação de coalizões segue uma orientação partidário-parlamentar e, que, de acordo com Figueiredo e Limongi (1999, 9), a base do presidencialismo de coalizão é efetiva, permitindo assim, uma plena governabilidade. Ademais, as autoras argumentam que, os “partidos que recebem pastas são membros do governo e devem comportar-se como tal no Congresso, isto é, devem votar a favor das iniciativas patrocinadas pelo Executivo” (Figueiredo e Limongi 1999, .13). Isso faz com que haja a promoção da cooperação entre o Executivo (com o poder de agenda do presidente) e o Legislativo (papel legal). Assim, o partido no Executivo sempre terá preferência pela formação de coalizões governativas com partidos que têm representações substanciais no Congresso Nacional. O Quadro 3 apresenta a formação das principais coalizões governativas formadas nos governos de Fernando Henrique Cardoso (1994) à Jair Bolsonaro (2020).

Quadro 3 – Coalizões Governativas entre 1994 e 2018

Presidente (Executivo)	Partidos da Coalizão (Legislativo)
FHC I	PSDB/PFL/PMDB/PTB
FHC II	PSDB/PFL/PMDB/PPB
LULA I	PT/PL/PCdoB/PSB/PTB/PDT/PPS/PV
LULA II 1	PT/PL/PCdoB/PSB/PTB/PMDB/PP
DILMA I	PT/PMDB/PP/PR/PSB/PDT/PSC/PCdoB/PRB/PTC
DILMA II	PT/PMDB/PP/PSD/PR/PRB/PDT/PROS/PCdoB
BOLSONARO	PSL/PP/PR/DEM/PSD/PTB/PRB/Pode/PSC/PHS/PRP/DC

Fonte: DIAP, 2019. Quadro elaborado pela autora.

A partir das informações apresentadas acima, é possível observar que, o PMDB não está presente em duas coalizões governativas durante o período estudado. A primeira ausência é no primeiro mandato de Luiz Inácio Lula da Silva (2002-2006), e a segunda ausência é no atual mandato de Jair Bolsonaro (2018-presente). Após o escândalo do Mensalão (2005), o PMDB entrou na coalizão governativa do segundo mandato do presidente Lula, firmando um acordo entre os partidos que, nas eleições subsequentes, formaram uma aliança para o lançamento da candidatura de Dilma Rousseff e Michel Temer à presidência. Após o impeachment da presidente em 2016, Michel Temer, o então presidente do PMDB, assumiu o cargo de presidente interino até as eleições de 2018. Atualmente (2020), o PMDB não participa da coalizão governativa do governo Bolsonaro, entretanto, o partido também não faz parte da oposição, optando por atuar de forma condicionada, assim como outros partidos de centro (DIAP, 2019).

#### 4. A Participação do PMDB no Legislativo

##### *Senado Federal*

De acordo com o artigo 46 da Constituição Federal (1988), os senadores são representantes das unidades federativas (estados) brasileiras, eleitos de forma majoritária e com mandatos de 8 anos.

Sendo três senadores representantes de cada unidade federativa, totalizando 81 senadores. O Senado é renovado de forma alternada, sendo que em uma eleição é renovado um terço dos senadores (1998, 2006 e 2014) e, na próxima eleição, é renovado dois terços dos senadores (1994, 2002, 2010 e 2018). Ademais, é de competência do Senado “a elaboração de emendas à Constituição, leis complementares, leis ordinárias, leis delegadas, medidas provisórias, decretos legislativos e resoluções” (Agência Senado, 2020).

Por sua vez, a presidência do Senado pode ser considerado um cargo de extremo peso político dentro do Legislativo. Um presidente do Senado Federal também exerce o cargo da presidência do Congresso Nacional, sendo o “porta-voz” do Legislativo. Ademais, o presidente também apresenta a Ordem do Dia, um compilados dos temas que serão discutidos na sessão, assim como projetos parlamentares importantes, como as leis orçamentárias, as ratificações de tratados internacionais, além de ser integrante do Conselho de Defesa Nacional e do Conselho da República (Agência Senado, 2020). Em suma, o presidente do Senado pode ajudar na fluidez de um governo, ou pará-lo totalmente. O Quadro 4 apresenta um compilado dos presidentes do Senado Federal entre a 50<sup>a</sup> e a 56<sup>a</sup> Legislaturas.

Quadro 4 - Presidência do Senado Federal

FHC 1 1994 - 1998	FHC 2 1998- 2002	LULA 1 2002 - 2006	LULA 2 2006 - 2010	DILMA 1 2010 - 2014	DILMA 2 2014 – 2018	BOLSO- NARO 2018-pre- sente
José Sarney (PM-DB-AM) 1995/1997	Antônio Carlos Magalhães (PFL-BA) 1997/ 2001  Jader Barbalho (PM-DB-PA) 2001/2001  Edison Lobão (PFL-MA) 2001/2001  Ramez Tebet (PM-DB-MS) 2001/2003	José Sarney (PM-DB-AM) 2003/2005  Renan Calheiros (PM-DB-AL) 2005/2007	Renan Calheiros (PM-DB-AL) 2007/2007  Tião Viana (PT-AC) 2007/ 2007  Garibaldi Alves Filho (PM-DB-RN) 2007/2009  José Sarney (PM-DB-AM) 2009/2011	José Sarney (PM-DB-AM) 2011/2013	Renan Calheiros (PM-DB-AL) 2013/2015  Eunício Oliveira (PM-DB-CE) 2017/2019	Davi Alcolumbe (DEM-AM) 2019/pre-sente

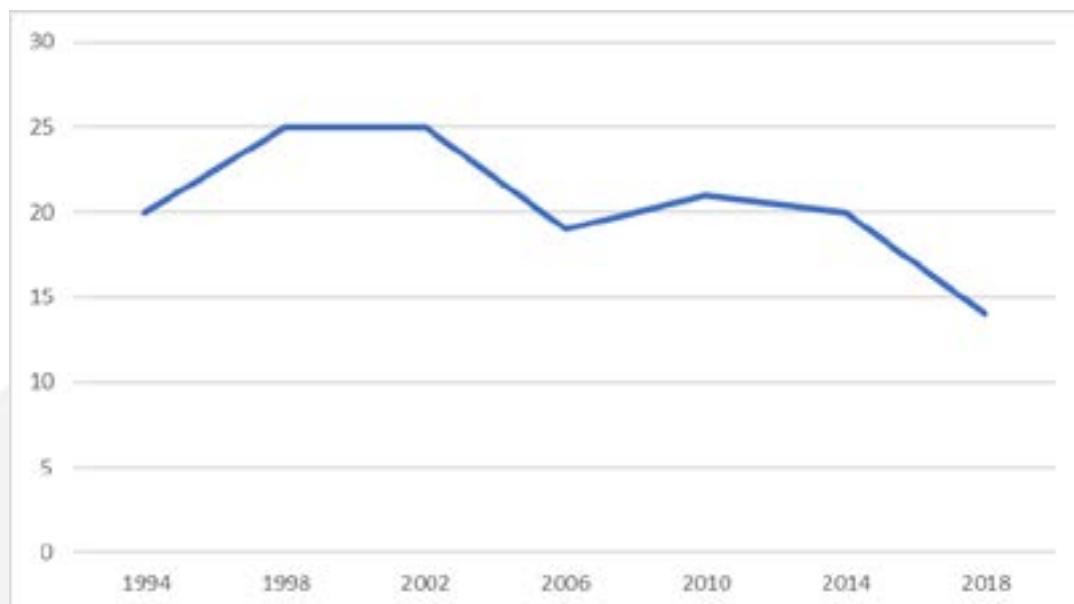
Fonte: SENADO FEDERAL, 2020. Quadro elaborado pela autora.

A partir das informações apresentadas acima, é possível observar que, dos dezesseis senadores

que presidiram o Senado Federal a partir de 1994, um total de doze eram do PMDB. Isso faz com que o partido tenha um grande poder de barganha tanto com a Câmara dos Deputados quanto com o Executivo, fazendo com que seja possível (ou tornando impossível) o governo do país. Ademais, os interesses do partido e de sua base aliada, podem ser sempre apresentados e priorizados na ordem do dia. É importante salientar que, sem o apoio do presidente do Senado, o presidente da República não governa.

Como observado no Gráfico 3, até as eleições de 2014, o PMDB representava uma média de 25% dos senadores em exercício, fazendo com que o partido tenha ocupado o maior número de cadeiras no Senado Federal. Assim, o processo de eleição de um presidente do partido foi facilitado. Entretanto, como é possível observar, as eleições de 2018 fizeram com que a média de cadeiras do PMDB no Senado caísse para 14 – seu pior rendimento desde as eleições de 2006.

**Gráfico 3 - Número de Senadores entre 1994 e 2018**



Fonte: [www.senado.gov.br/casa/estatisticas/eletorais/eleicoes/2018/](http://www.senado.gov.br/casa/estatisticas/eletorais/eleicoes/2018/). Cálculos elaborados pela autora.

#### *Câmara dos Deputados*

De acordo com o artigo 45 da Constituição Federal (1988), e de forma similar aos senadores, os deputados federais são representantes eleitos de forma proporcional à população de cada unidade federativa. Ou seja, quanto maior a população de um estado, maior a quantidade de deputados federais eleitos, totalizando 513. Diferentemente do Senado, a Câmara dos Deputados representa o povo brasileiro. Nesse contexto, a Câmara exerce o papel “de discutir e votar propostas referentes às áreas econômicas e sociais, como educação, saúde, transporte, habitação, entre outras, e também fiscaliza o emprego, pelos Poderes da União, dos recursos arrecadados da população com o pagamento de tributos” (Agência Câmara, 2020).

O presidente da Câmara dos Deputados é o segundo da linha de sucessão da Presidência da República, vindo atrás do vice-presidente. Assim como o presidente do Senado, o presidente da Câmara dos Deputados é a representação máxima da Casa Legislativa. Tam-

bém como o presidente do Senado, o presidente da Câmara dos Deputados faz parte do Conselho de Defesa Nacional e do Conselho da República, além de integrar a Mesa Diretora da Câmara dos Deputados e do Colégio de Líderes partidários (Agência Câmara, 2020). O presidente da Câmara também tem o dever de definir a Ordem do Dia, inserindo assuntos e interesses do partido e/ou coalizão para serem discutidos abertamente. Assim como o presidente do Senado, o presidente da Câmara dos Deputados pode ser um aliado muito importante para o governo. O Quadro 5 apresenta de forma concisa uma lista dos presidentes da Câmara dos Deputados entre a 50<sup>a</sup> e a 56<sup>a</sup> Legislaturas:

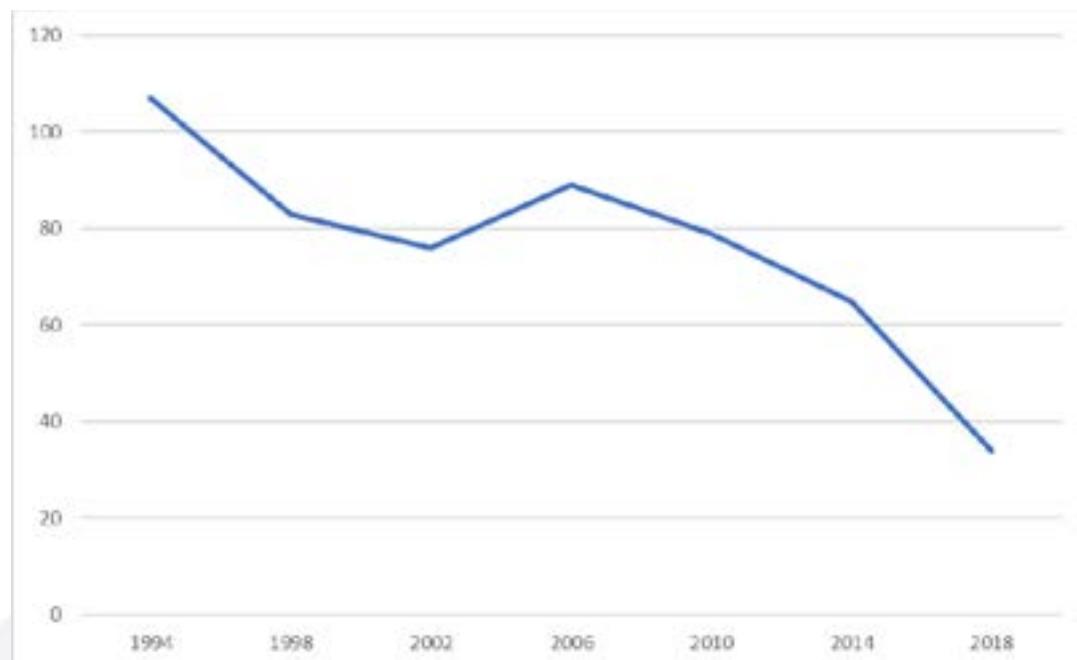
**Quadro 5 – Presidência da Câmara dos Deputados entre 1994 e 2018**

FHC 1	FHC 2	LULA 1	LULA 2	DILMA 1	DILMA 2	BOLSONARO
Luís Eduardo Guimarães (PFL-BA) 1995/1997	Michel Temer (PM-DB-SP) 1999/2001	João Paulo Cunha (PT-SP) 2003/2005	Arlindo Chinaglia (PT-SP) 2007/2009	Marco Maia (PT_RS) 2010/2013	Eduardo Cunha (PM-DB-RJ) 2015/ 2016	Rodrigo Maia (DEM – RJ) 14 de julho de 2016 – presente
Michel Temer (PM-DB-SP) 1997/1999	Aécio Neves (PS-DB-MG) 2001/2002	Severino Cavalcanti (PP-PE) 2005/2005	Michel Temer (PMDB-SP) 2009/2010	Eduardo Henrique Alves (PMDB-RN) 2013/2015	Waldir Maranhão (PP-MA) 2016/2016	
	Efraim Moraes (PFL-PB) 2002/2003	José Thomaz Nonô (PFL-AL) 2005/2005			Rodrigo Maia (DEM – RJ) 2016/presente	
		Aldo Rebelo (PCdoB-SP) 2005/2007				

Fonte: CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2020. Quadro elaborado pela autora.

Diferentemente da presidência do Senado Federal, a presidência da Câmara dos Deputados apresentou uma maior pluralidade partidária em sua liderança, sendo quatro dos dezessete presidentes do PMDB. É importante enfatizar que, das quatro presidências, três foram de Michel Temer que, em 2010, foi para o Executivo no cargo de vice-presidente. Ademais, o número de cadeiras que o partido ocupou ao longo dos vinte e quatro anos analisados neste trabalho, vêm em constante declínio como mostra o Gráfico 4:

**Gráfico 4 - Número de Deputados Federais entre 1994 e 2018**



Fonte: DIAP, 2019. Gráfico elaborado pela autora.

Durante a 50<sup>a</sup> Legislatura (1995-2003), o PMDB ocupava cerca de 20% das cadeiras na Câmara dos Deputados, em detrimento de pouco menos que 7% na atual Legislatura. Assim, é possível observar que o partido exerceu mais protagonismo no Senado do que na Câmara, mesmo ambos estarem em decadência. A perda de protagonismo na Câmara dos Deputados pode ser uma consequência de diversos fatores exógenos ao partido em si, como a polarização da política brasileira entre esquerda e direita, além do estabelecimento de uma agenda conservadora e retrógrada (e anti-democrática) na política brasileira.

## 5. Considerações Finais

Este trabalho apresentou uma breve análise sobre o protagonismo do PMDB nas eleições brasileiras entre 1994 e 2018. O PMDB foi o partido pivotal no processo de redemocratização do Brasil, assim como o maior aliado a ter sido buscado pelo governo no período estudado. Entretanto, por sua caracterização como partido de centro e falta de uma ideologia condizente com as demandas atuais da população, o PMDB perdeu um espaço significante dentro do Legislativo brasileiro, não fazendo parte nem na base aliada e nem da oposição do atual governo Bolsonaro. Assim, seu protagonismo se encontra em xeque na arena nacional.

Não obstante, há algumas variáveis exógenas ao foco do trabalho apresentado que podem (e devem) afetar o declínio do protagonismo do PMDB. São elas: a grande polarização entre esquerda e direita decorrente da última eleição; e o protagonismo do partido em governos estaduais e municipais. Com isso, é necessário expandir a agenda de pesquisa do protagonismo do PMDB na política brasileira, uma vez que, somente a partir de uma análise intrínseca das preferências políticas da população brasileira e da sua participação em eleições nos demais níveis da União, será possível afirmar que o PMDB está perdendo seu protagonismo na política brasileira.

## 6. Referências

- Abranches, Sérgio H. Presidencialismo de Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro. Dados, vol 31, no 1, pp. 5-34, 1988.
- Agência Câmara. “Presidentes da Câmara dos Deputados - República”. Portal da Câmara dos Deputados. Acessado 10 de março de 2020. Disponível em: <[https://www2.camara.leg.br/a-camara/conheca/historia/Ex\\_presidentesCD\\_Republica/index.html](https://www2.camara.leg.br/a-camara/conheca/historia/Ex_presidentesCD_Republica/index.html)>.
- Agência Câmara. “História e Arquivo - Portal da Câmara dos Deputados”. Acessado 10 de março de 2020. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/historia-e-arquivo/#>>.
- Agência Senado. “Conheça as atribuições do Senado Federal”. Senado Federal. Acessado 10 de março de 2020. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2008/09/19/conheca-as-atribuicoes-do-senado-federal>.
- Agência Senado. “Nova República - Senado Federal”. Acessado 10 de março de 2020. Disponível em: <[https://www25.senado.leg.br/web/senadores/nova-republica#/nova\\_republica.shtml](https://www25.senado.leg.br/web/senadores/nova-republica#/nova_republica.shtml)>.
- Brasil. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1990.
- Brasil. “AIT-02-65”. ATO INSTITUCIONAL No 2, DE 27 DE OUTUBRO DE 1965., 27 de outubro de 1965. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/AIT/ait-02-65.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AIT/ait-02-65.htm)>.
- Brasil. Plebiscito de 1993. 1993. Acessado 10 de março de 2020. Disponível em: <[http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/plebiscito-de-1993/rybena\\_pdf?file=http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/plebiscito-de-1993/at\\_download/file](http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/plebiscito-de-1993/rybena_pdf?file=http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/plebiscito-de-1993/at_download/file)>.
- DIAP. Radiografia do Novo Congresso – Legislatura 2019-2023. 2019. Acessado 10 de março de 2020. Disponível em: <<https://www.diap.org.br/index.php/publicacoes/finish/41-radiografia-do-novo-congresso/4045-radiografia-do-novo-congresso-legislatura-2019-2023-fevereiro-de-2019>>.
- DIAP. “Publicações do DIAP - Radiografia do Novo Congresso”. Acessado 10 de março de 2020. Disponível em: <<https://www.diap.org.br/index.php/publicacoes/viewcategory/41-radiografia-do-novo-congresso>>.
- Duverger, Maurice. Os Partidos Políticos. Rio de Janeiro: Zahar, 1970.
- Figueiredo, A. & Limongi, F. Executivo e legislativo na nova ordem constitucional. São Paulo: FGV, 1999.
- Lima Júnior, Olavo Brasil de. Os partidos políticos brasileiros: a experiência federal e regional, 1945-1964. Graal, 1983.
- Melo, Paulo Victor Teixeira P. A Lei da Disparidade Ideológica Curvilinear dos Partidos Políticos: O PMDB de Belo Horizonte. UFMG, 2010.
- Meneghelli, Rachel. PT: a formação de um partido, 1979-1982. Rio de Janeiro, Paz e Terra. 1989.

- Sartori, Giovanni. Partidos e Sistemas Partidários. Tradução de Waltensir Dutra. Ed. Brasileira. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.
- Shepsle, Kenneth A. Rational choice institutionalism. In: Rhodes, R. A. W.; Binder, S. A.; Rockman, B. A. (Orgs). *The Oxford book of political institutions*. Oxford: Oxford University Press, 2008.
- Soares, G. A. D. Alianças e coligações eleitorais: notas para uma teoria. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte, n. 17, p. 95-124.1964.
- TSE. “Estatísticas eleitorais”. Tribunal Superior Eleitoral. Acessado 10 de março de 2020. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/eleicoes/eleicoes-anteriores/estatisticas-eleitorais-anos-anteriores>>.
- TSE. “Estatísticas do eleitorado – Eleitores filiados”. Tribunal Superior Eleitoral. Acessado 10 de março de 2020. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleitor/estatisticas-de-eleitorado/filiados>>.
- Tsebelis, George. *Nested games: Rational choice in comparative politics*. University of California Press, 1990.

## Reclutamiento de migrantes en la frontera colombo-venezolana

Diego Alejandro Pérez Rivera

Universidad Sergio Arboleda-Bogotá

diego.perez01@correo.usa.edu.co

### Abstract

*Recruitment has been a phenomenon present in the context of the Colombian armed conflict. Thus, illegal armed groups (ELN, dissent from the former FARC, paramilitary groups, drug traffickers, among others) have seen migration as an opportunity to increase the number of members in their ranks. Thus, the exodus of Venezuelans has become an attractive phenomenon for recruitment where armed groups take advantage of irregular dynamics and socio-territorial complexities to increase the range of action of attacks, fighting and presence. That said, the research question is: How has the flow of Venezuelan migrants on the Colombian-Venezuelan border contributed to the strengthening of illegal armed actors? Due to the lack of academic information, the investigation will use as collection instruments: interviews with academics, decision makers and journalistic work.*

### Keywords

Migration, illegal armed groups, Colombian-Venezuelan border, recruitment, illegal economies

### Resumen

*El reclutamiento ha sido un fenómeno presente en el marco del conflicto armado colombiano. Es así como los grupos armados ilegales (ELN, disidencias de las extintas FARC, grupos paramilitares, narcotraficantes, entre otros...) han visto la migración como la oportunidad para aumentar el número de integrantes en sus filas. Así, el éxodo de venezolanos se ha convertido en un fenómeno atractivo para el reclutamiento donde los grupos armados se aprovechan de las dinámicas irregulares y complejidades socio-territoriales para aumentar el rango de acción de ataques, combates y presencia. Dicho esto, a pregunta de investigación es: ¿Cómo ha contribuido el flujo de migrantes venezolanos en la frontera colombo venezolana al fortalecimiento de los actores armados ilegales? Debido a la ausencia de información académica, la investigación utilizará como instrumentos de recolección: entrevistas a académicos, tomadores de decisiones y trabajos periodísticos.*

### Palabras clave

Migración, grupos armados ilegales, frontera colombo-venezolana, reclutamiento. Economías ilegales.

## 1. Introducción

Colombia actualmente comparte 2.219 kilómetros de frontera con Venezuela, desde el departamento de La Guajira hasta el departamento del Guainía, departamentos donde hay zonas en las cuales confluyen gran variedad de actores armados tanto colombianos como venezolanos. Dichos grupos armados se aprovechan de la situación fronteriza donde los venezolanos son reclutados, contratados e incorporados a actividades ilícitas en ambos países. Para el desarrollo de la investigación, se trabajará con un objetivo general, el cual consiste en identificar la relación entre el flujo de migrantes irregulares en la frontera colombo-venezolana con el fortalecimiento de los actores armados ilegales en Colombia y, tres objetivos específicos los cuales son: Primero, examinar la presencia de Estructuras Armadas Ilegales en la frontera Colombo–venezolana; Segundo, observar el dominio que ejercen los grupos armados ilegales en la zona fronteriza de Colombia y Venezuela; Tercero y último, identificar el fortalecimiento de los grupos armados ilegales con la llegada de los migrantes venezolanos. El trabajo tiene como hipótesis como, el flujo de migrantes venezolanos ha generado un aumento en el número de integrantes en los grupos armados ilegales, lo cual genera un incremento en las acciones delictivas. La estructura del trabajo consiste en cuatro partes: La primera consiste en el desarrollo del estado del arte, donde se abordarán los tres objetivos específicos; la segunda parte consiste en el estudio de la situación en la frontera con Venezuela, la tercera parte reúne las conclusiones en la que se dará respuesta a la pregunta problema y, por último, se contribuye con algunas recomendaciones.

## 2. Estado del arte

El estudio del reclutamiento en la frontera colombo-venezolana por parte de grupos armados ilegales es un tema relativamente nuevo para la comunidad académica, lo cual se traduce en la falta de estudios desde dicha perspectiva, esta falta de literatura genera que haya un vacío en el estudio de este fenómeno. Por lo tanto, para la creación de este estado del arte se tomaron informes periodísticos y notas de opinión por parte de organizaciones no gubernamentales como InSight Crime y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL); entrevista a tomadores de decisiones, artículos de prensa y, por último, informes de organizaciones de Derechos Humanos como Human Rights Watch y FundaRedes, los cuales han estado de cerca de este fenómeno en la frontera.

## 3. Presencia de grupos armados ilegales en la frontera Colombo – venezolana

Grupos armados ilegales, tanto colombianos como venezolanos han estado presentes a lo largo de los 2.200 km de frontera que comparte Colombia con Venezuela, la cual ha estado permeada por guerrillas y grupos paramilitares y, es así como (InSight Crime, 2016) en la sección sobre Grupos de Venezuela habla del grupo guerrillero Fuerzas Patrióticas de Liberación Nacional (FPLN) o, conocido antiguamente como Fuerzas Bolivarianas de Liberación (FBL). Este grupo se ubica al occidente de Venezuela, exactamente en la frontera con Colombia, donde mantiene control en los estados de Apure, Táchira y Barinas, por otro lado, este grupo mantiene su centro de operaciones en las reservas naturales de San Camilo y Tícoporo. Este grupo ilegal se financia a través del contrabando de gasolina, extorsiones a empresas, ganaderos y, también a los migrantes que cruzan hacia Colombia, este grupo cobra grandes cantidades de dinero por permitir el paso a través del puente internacional José Antonio Páez a los inmigrantes.

Por otro lado, InSight Crime también afirma la presencia de bandas criminales en la zona fronteriza con Colombia, una de ellas es la banda “Tren de Aragua” donde, según cuerpos de seguridad de Venezuela como el ejército y la guardia nacional bolivariana afirman reconocer presencia en zona fronteriza con Venezuela y, presencia en el país de dicha banda criminal (InSight Crime, 2016). Citar fuente ¿Qué cuerpos de seguridad?

Por otra parte, la zona fronteriza colombiana, ha sido escenario en el cual convergen un amplio número de actores ilegales. Así, la (Fundación Paz y Reconciliación, 2020) afirma que, desde hace tres años en la zona fronteriza de Norte de Santander se ha observado la presencia del ELN, EPL Clan del Golfo o Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC), Rastrojos, disidencias de las antiguas FARC y, Organizaciones criminales transnacionales como el Cartel de Sinaloa, Banda La Línea, Banda La Frontera y Banda Los Evander. En cuanto a la extinta guerrilla de las FARC-EP, esta guerrilla incursionó a dicha zona del departamento del Norte del Santander después de la Séptima Conferencia Guerrillera donde tomaron el apelativo de EP (Ejército del Pueblo). Desde ese momento, dicha guerrilla comienza una expansión de su accionar criminal por todo el país y, con el arribo de esta guerrilla al Catatumbo fue aumentar las acciones delictivas e instaurar, el peligro y miedo en los habitantes de la zona.

Para la década de 1990, a esta zona entra otro actor armado, las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), las cuales tenían la misión de eliminar las FARC como el ELN, así como se estaba gestionando en las zonas del Magdalena Medio y el Urabá, las cuales venían de esas dos áreas y, principalmente de dos grupos: el primero, Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá; el segundo, las Autodefensas Campesinas Compañía Nariño. Los lugares donde este grupo armado instalaron sus bases fueron en Puerto Barranca, Caño Martillo, Puerto Martín y La Angalia (Ramírez et al., 2017, p. 39)

Por otra parte, la presencia histórica de grupos como el ELN en zonas fronterizas como el Catatumbo, empezó aproximadamente a inicios de 1970 con la derrota de la toma del municipio de Anorí en el departamento de Antioquia, lo que causó el movimiento de los reductos de dicha guerrilla hacia la región del Catatumbo, donde se instalaron y coordinaron operaciones y ataque guerrilleros. Más adelante, en 1984 el Cura Pérez o alias “Poliarco” se instalaría definitivamente en dicha zona (Ramírez et al., 2017)

El EPL o, también como se hicieron llamar sus reductos después del acuerdo de paz, los “Pelusos” hacen presencia en la zona fronteriza de Norte de Santander a través de tres frentes: el Frente Frontera, el Frente Elisenio Torres y, el Frente Libardo Toro Mora, los cuales se han encargado de controlar las trochas y caminos donde hay tránsito de migrantes irregulares y, donde hay cobros de dinero por dejar transitar en dichas zonas, lo que también ha llevado a que el reclutamiento se produzca en esta zona por parte del grupo en cuestión, donde las adolescentes venezolanas no se salvan de ser reclutadas. Los pasos fronterizos irregulares están ubicados a lo largo de la frontera entre Colombia y Venezuela, que están ocupados por varias estructuras ilegales, donde se encargan de recaudar dinero a través de las necesidades de las personas que hacen uso de dichos pasos ilegales, como se muestra en la siguiente tabla.

Nombre del paso irregular	Ubicación	Grupo delincuencial que controla el paso	Detalles
La 80	Corregimiento de Paraguachón, Maicao, La Guajira.	Ronda La Zona	Realiza cobro de peajes irregulares (\$1.000 a \$2.000 por pasajero), contrabando de gasolina y alimentos. Cobro extorsivo a los transportadores que se movilizan por la trucha y tráfico de armas que ingresan desde Venezuela. También explotación sexual.
La Cortica	Corregimiento de Paraguachón Maicao, La Guajira.	Los Chacones Otras bandas criminales (prendas de color negro y se identifican por número)	Realiza el cobro de peajes irregulares, contrabando de gasolina, cobro extorsivo a transportadores y tráfico de armas.
No indica	Corregimiento La Majayura, Maicao, La Guajira.	Los Mercenarios (extremadamente violentos: desmembramiento e incineración de cuerpos)	Contrabando de ganado y extorsión. En el corregimiento de La Majayura se ha identificado una conveniencia entre la fuerza pública (Batallón Matamoros) y algunas bandas delincuenciales hacia la zona de la Serranía del Perijá para el contrabando de ganado.
No indica	Cabecera municipal	Pranes	Cobro de vacunas para acceso a agua y electricidad; vinculación con redes de narcotráfico a través del aspaldio de drogas y otras actividades.

Fuente: Fundación Paz Y Reconciliación. 2020

Por otro lado, Según (Fundación Paz y Reconciliación, 2018), el grupo delincuencial de Los Rastrojos en conjunto con el Frente Fronteras del ELN hacen presencia en municipios de Cúcuta, entre ellos: Villa del Rosario, Puerto Santander y Tibú; en Venezuela, este grupo tiene presencia en los estados de Zulia, Táchira y Apure, esta presencia también ha estado acompañada por parte del grupo venezolano llamado “los Evander”, que se encargan de respaldar las actividades narcóticas de los Rastrojos en el territorio venezolano. Según (J. E. Ramírez, comunicación personal, 2020), la presencia histórica de estos grupos subversivos tiene como punto de atracción el oleoducto caño limón-Coveñas, grupos como el ELN empiezan a ver dicha construcción como una fuente a sus finanzas, donde las perjudicadas fueron las multinacionales europeas, pues estas eran víctimas de extorsiones; todo esto a finales de la década de 1980. Más adelante, las FARC comienzan a ver esta zona como un atractivo para sus finanzas y, desde allí comienzan una serie de combates por las disputas de dichas fuentes con el ELN. En 1999, los grupos de autodefensas entran al Catatumbo hasta 2004 cuando se desmovilizan.

Por último, (Bedoya, 2005) relata que, desde 2002 la zona fronteriza del Norte de Santander con Venezuela ha sido epicentro de los grupos armados anteriormente nombrados, tanto es así, que ambos se disputaban por la vigilancia de la frontera, en el caso de las AUC el Bloque Catatumbo (desmovilizado) era el que ejercía el poder en esta zona y, en el caso de las FARC, el Frente 33, la Columna Móvil Arturo Ruiz y la Columna Móvil 29 de mayo. Ambos grupos se han enfrentado por

las “tierras” de propiedad de las FARC, según el relato, las Autodefensas les arrebató el dominio del Catatumbo en 1999 con las diferentes emboscadas y masacres que las mismas autodefensas perpetraron.

#### **4. Dominio ejercido en la zona fronteriza con Colombia de los Grupos Armados Ilegales**

La zona fronteriza con Venezuela ha sido objeto de la presencia de los grupos criminales anteriormente nombrados, lo que ha transformado la vida de los habitantes en estos lugares. Dicho esto, Human Rights Watch (HRW) en el informe llamado “los guerrilleros son la policía”, Hecho a mediados de 2019 y en el que se muestra cómo es la vida en el estado de Apure en Venezuela y, por otro lado, en el departamento de Arauca, lugares donde los principales grupos armados ejercen fuerza y control a la población civil a través de secuestros, extorsiones y, principalmente el reclutamiento de personas, donde las víctimas son menores de edad. En el informe anteriormente nombrado, (Human Rights Watch, 2020) afirma que, las disidencias de las FARC y la guerrilla del ELN han creado campamentos en ambos lados de la frontera con el propósito de reclutar niños, niñas y adolescentes.

Por otro lado, (Servicio Jesuita a Refugiados, 2019) afirma que, el Ejército de Liberación Nacional (ELN) ha aumentado su dominio en la zona fronteriza tanto en Colombia como en Venezuela, en Colombia pasaron de 96 a 112 municipios con presencia de esta guerrilla, en Venezuela de 12 a 24 estados, lo que genera temor y zozobra en la población de ambos lados de la frontera. En el tema del reclutamiento forzado en el país vecino, alias “Jairo” es el encargado de reclutar y entrenar a jóvenes venezolanos. En suma, este grupo armado tiene campamentos en los estados de Zulia, Apure, Barinas y Amazonas, en este último estado tiene alianzas con las disidencias de las FARC, sumando a los campamentos, esta guerrilla tiene presencia también en los estados de Lara, Portuguesa, Guárico y Anzoátegui; este grupo armado sale desde los departamentos de Norte de Santander y Arauca y llegan a los estados de Trujillo y Barinas.

#### **5. Fortalecimiento de los grupos armados ilegales con la llegada de los migrantes venezolanos**

Los grupos armados organizados anteriormente nombrados se han visto beneficiados con el flujo migratorio de venezolanos. Así, según la Unidad de Víctimas, entre 2017 y 2019 se registraron alrededor de 14 casos de reclutamiento forzado a niños, por otro lado, la Fiscalía General de la Nación asegura estar investigando 27 casos de reclutamiento en Arauca donde 6 de ellos son de origen venezolano (2020). Dicho esto, una modalidad que usan estos grupos es ofrecer dinero y armas a los infantes para que hagan parte de sus filas, también, de crear encuentros deportivos con el fin de atrapar a niños y retenerlos a la fuerza, todo esto con la intención de aumentar sus acciones delictivas y por ende el rango de estas mismas. Por otro lado, (FundaRedes, 2020) informa que, infantes de las zonas de Zulia, Táchira, Apure, Bolívar, Amazonas (...) Mérida, Barinas y Falcón son reclutados por estos grupos delincuenciales que ofrecen grandes cantidades de dinero colombiano a las personas que cruzan, sobre todo los jóvenes, los cuales no dejan pasar esta oportunidad ya que a falta de oportunidades reciben este dinero, pues vienen hacia Colombia sin oportunidades laborales fijas. Como se observa en la siguiente infografía.

## Niñez amenazada en la frontera

Guerrilla colombiana capta niños y jóvenes venezolanos para sumarlos a sus filas:



Fuente: Fundaredes ©. 2020

En el territorio venezolano estos grupos están compuestos por jóvenes de entre 15 a 25 años, conformando así un 70% de estos grupos en este país. Por otro lado, esta fundación afirma que alrededor de un 75% de la deserción escolar en las fronteras se da gracias a que los niños se vinculan a estas organizaciones criminales, bien sea de manera directa o indirecta. Esta fundación ha acompañado de cerca de la situación educativa de los niños y jóvenes en territorio venezolano; en el boletín 013 (Fundaredes, 2019) afirma que, grupos armados ilegales colombianos han estado reclutando niños y jóvenes que están en escuelas y colegios en los estados de Apure, Amazonas, Bolívar, Táchira y Zulia, dichos grupos transitán libremente por la zona fronteriza, esta situación se evidencia en la siguiente infografía.



Fuente: Fundaredes ©. 2020

Una forma en la que estos grupos logran reclutar a los niños es a través del secuestro, un ejemplo de ello es el caso de Carlos Eduardo Rosales, hijo de un comerciante de la zona del Táchira que fue secuestrado en el 2002 por parte del ELN y que han tratado de encontrar desde el día de su secuestro. Por otra parte, esta fundación también afirma que mineros han sido víctimas del reclutamiento forzado, pues se estima que alrededor de mil personas han sido retenidos a la fuerza y obligados a trabajar en la minería ilegal, estas acciones generan la destrucción y contaminación de ríos y bosques, exactamente en el estado fronterizo del Amazonas, lugar donde no hay mucha presencia estatal y el cual también sirve como escondite de algunos grupos armados.

## 6. Situación en la frontera con Venezuela

El reclutamiento ha sido un factor importante en las actividades delictivas de los grupos al margen de la ley, por consiguiente, estos grupos han visto en la población migrante venezolana la oportunidad de aumentar sus integrantes en las filas y, en aumentar las acciones delictivas, como lo afirma (Méndez, 2019).

El grupo disidente de las extintas FARC de alias “Gentil Duarte”, ha visto la oportunidad perfecta en la migración de venezolanos hacia Colombia, ya que ha logrado tener un número de aproximadamente 300 guerrilleros los cuales en su mayoría son de procedencia venezolana. Los migrantes que atraviesan la frontera son reclutados aprovechando su situación de vulnerabilidad económica, pues al no tener protección, comida y, por ende, dinero son atraídos a participar en estos grupos ilegales.

Por otro lado, como se habló anteriormente, la población infantil se ha visto amenazada por dichos grupos armados. Niños entre 12 y 14 años de resguardos indígenas son reclutados a la fuerza por dichos grupos. En el departamento del Guaviare para 2019 fueron reclutados alrededor de 50 niños y llevados a territorio venezolano donde son entrenados tanto ideológicamente como militarmente y, cumplido con esto son devueltos a los diferentes frentes en Colombia, esta situación genera que las familias afectadas no denuncien por peligro a represalias de estos grupos. Cabe destacar que, los niños que vienen con sus familias son objeto por parte de los grupos armados, que ofrecen grandes cantidades de dinero a los niños para que se unan a sus estructuras armadas. Los niños al ver estos ofrecimientos los suelen aceptar ya que esto representa para ellos y sus familias que puedan vivir bien y, por ende, sea difícil rechazar estas ofertas. Por otro lado, los niños que no aceptan dichos ofrecimientos son reclutados y obligados a trabajar bajo amenazas y a la fuerza. Según esta misma fundación, en 2018 aproximadamente 15.000 venezolanos participaron en actividades como extorsión, sicariato, contrabando de combustible y mercancía y, por último, en actividades relacionadas con narcotráfico.

En suma, la guerrilla del ELN también se ha visto beneficiada con el éxodo masivo de venezolanos. Según (Fundaredes, 2020), este grupo ha reclutado hombres y mujeres procedentes de Maracay, Barquisimeto, Caracas y Valencia. Los hombres son reclutados con el fin de cumplir tareas de vigilancia, mantenimiento y mensajería del grupo armado. En cambio, las mujeres son obligadas a ejercer la prostitución. En general, estas personas han sido víctimas de engaños ya que terminaron “trabajando” directamente con la guerrilla, los cuales no esperaban hacer esto al salir de sus estados. Algunas de las actividades por las que son reclutados los venezolanos en la frontera suelen ser actividades ligadas con el narcotráfico, como lo es recolectar coca (si te refieres a cocaína es mejor usar ese término) en territorios de Norte de Santander como lo es en Tibú. Así lo relata Fundaredes en una entrevista hecha a un inmigrante venezolano, que afirmó que hombres desconocidos lo interceptaron y ofrecieron trabajar en zona selvática del nombrado municipio de Tibú. La situación de Derechos Humanos en la frontera es complicada por diversos factores.

Primero, la ausencia de autoridades estatales tanto colombianas como venezolanas produce que las personas al sentirse amenazadas o en peligro no acudan a dichos autoridades para denunciar los abusos y por ende el reclutamiento al que se ven obligados hacer. Segundo, al ser migrantes irregulares es difícil que puedan generar algún tipo de denuncia, ya que corren el riesgo de ser deportados a Venezuela y, por ende, ir a la cárcel. Tercero, las autoridades que hay en ambos lados de la frontera suelen ser los grupos armados ilegales, y algunos suelen estar aliados con las autoridades venezolanas lo que imposibilita que puedan ver algún tipo de acción contra estos grupos ilegales, y por consiguiente combatir este fenómeno.

El informe anteriormente citado “Informe de contexto frontera colombo-venezolana” (Servicio Jesuita a Refugiados, 2019), afirma que, como consecuencia de la alta migración, los grupos armados se están aprovechando de esta situación ya que están reclutando personas y menores de

edad de procedencia venezolana con el fin de ser usados en actividades ilegales, contrabando de hidrocarburos y demás acciones delictivas. Todas estas acciones han traído como efecto el aumento de inseguridad en las ciudades receptoras, más exactamente en los barrios donde los índices de inseguridad se han disparado, lo que se traduce en que población juvenil está en peligro.

InSight Crime en varios reportajes periodísticos afirman que, el Ejército Popular de Liberación (EPL) también hace presencia en la frontera con el fin de reclutar jóvenes, lo que produce un aumento en las acciones violentas contra la población civil y entre las mismas guerrillas. Un ejemplo de esto son las disputas que se han dado entre esta guerrilla y el ELN por el control de las actividades ilegales, esto ha llevado a que disminuya el número de combatientes en el EPL, y por consiguiente, conlleva a que este grupo armado tenga la necesidad de reclutar cada vez más a jóvenes. A estos nuevos no se les enseña la ideología de izquierda ni los antiguos ideales de lucha guerrillera, sino que, por el contrario, se les enseña e instruye en dominar los vacíos que dejaron las antiguas FARC-EP y, también la búsqueda por el control de economías ilegales. En otro informe del 2018 afirma que, los frentes Domingo Laín del ELN y Grupos Armados Organizados Residuales (GAO-r) con las estructuras 1 y 28 se han encargado del reclutamiento de ciudadanos que cruzan la frontera, sobre todo de niños y adolescentes que reciben un pago de alrededor de 300\$ y, es allí donde los migrantes deben elegir entre no tener dinero y pasar necesidades o, por el contrario, elegir hacer parte estos grupos armados.

De acuerdo con (J. Ariza, comunicación personal, 2020), municipios fronterizos venezolanos como Jesús María Semprún, El Limón, La Fría y Machiques de Perijá, son controlados por grupos armados colombianos, donde convergen a la par con las fuerzas armadas venezolanas y que, en dicho territorio, los grupos delincuenciales son una extensión de los grupos colombianos. En la zona norte de la frontera, confluyen las disidencias de la FARC, que no se acogieron al proceso de paz, dichos remanentes son: Disidencia 33, disidencia Cimarrones; la zona de Arauca, exactamente en el municipio de El Nula hay dos zonas, en la zona oriental se encuentra la denominada “Nueva Marquetalia” en la que se encuentra el centro de operaciones destinado al narcotráfico, este grupo disidente está a cargo de Iván Márquez. En general, la presencia de las FARC en esta zona se da desde la Octava Conferencia Guerrillera, la cual se realizó en la década de 1990. En la zona occidental se encuentra el ELN con el Frente Domingo Laín Sáenz, en este frente se encuentra el Comité Central (COCE). En la parte de Venezuela se encuentran los colectivos y el Frente Bolivariano de Liberación Nacional, este último es un tentáculo del ELN en Venezuela. Por otro lado, los Pelusos hacen presencia.

En cuanto al fortalecimiento de dichos actores en la frontera, estos grupos aprovechan el alto flujo de inmigrantes tanto regulares como irregulares, los cuales fortalecen sus economías a través del paso de contrabando, combustible, armas, drogas ilícitas y la minería ilegal en Venezuela, que está en manos de ELN y las disidencias de las FARC; el reclutamiento si ha ayudado al fortalecimiento de dichos grupos armados, en cuanto a las disidencias de las FARC, el remanente de Iván Márquez cuenta con aproximadamente 2.000 individuos y, por otro lado, la disidencia de Gentil Duarte cuenta con aproximadamente 3.200 insurgentes; en el caso del ELN, esta guerrilla llegó al departamento del Vichada con el nuevo Frente José Ángel Pérez Carrero y, es evidente el fenómeno del reclutamiento en la frontera. Los territorios de Arauca y Catatumbo son las zonas con más presencia de grupos armados ilegales, estos mismos atemorizan a la población civil a través de paros armados, comunidades ideologizadas que sirven propiamente a dichas organizaciones.

En general, los sectores más vulnerables de la población son los más propensos a ser reclutados y a servir a estos grupos, ya que viven en un ambiente de resentimiento hacia el Estado, pues hay falta de oportunidades laborales y educativas, es donde los grupos armados se aprovechan de estos vacíos para obtener poder local, es importante considerar que los niños y adolescentes son el objetivo de dichos grupos, en especial los niños entre las edades de 10 y 11 años ya que los pueden formar acorde a sus ideologías.

Por otro lado, (J. E. Ramírez, comunicación personal, 2020), afirma que, la migración de venezolanos ha generado que haya bastante mano de obra disponible en las zonas receptoras, dicha mano de obra es usada con fines lícitos e ilícitos. En efecto, dichas zonas fronterizas han estado permeadas por las economías ilegales, lo que lleva a que tanto actores armados legales como ilegales influyan en estas áreas, en concordancia, con autores anteriormente nombrados como (J. Ariza, comunicación personal, 2020), el ELN ha sido el primer grupo en aparecer en zonas fronterizas, exactamente en el Catatumbo donde hace presencia con las diferentes estructuras armadas que conforman el bloque nororiental. En suma, el EPL o como también se conocen en estas zonas, “Los Pelusos” también están presentes en la zona del Catatumbo con el frente Libardo Mora Toro. En cuanto a las FARC, en Norte de Santander hacían presencia el Frente 33, el cual dio como residuo el (GAO-R 33), el cual aún mantiene presencia en dicha zona fronteriza. Dentro de este orden de ideas, grupos narcotraficantes como el cartel del golfo, los rastrojos y algunos carteles mexicanos también marcan presencia en esta zona. En total, todos estos actores subversivos giran alrededor de todas las economías ilegales que se dan en todas estas zonas bien sea el contrabando de combustible y narcóticos, que se han ido fortaleciendo, en especial Cúcuta como ciudad receptora ha sido la urbe más afectada por dichas economías ilegales.

Los grupos anteriormente nombrados han usado la denominada “contratación por trabajo”, en palabras de (J. E. Ramírez, comunicación personal, 2020), a inicios de 2020 hubo una serie de hechos terroristas, exactamente en la vía a Pamplona donde dos sujetos de procedencia de venezolana perdieron la vida al tratar de instalar un explosivo en un puente. Entonces, dichos grupos ofrecen X cantidad de dinero a estas personas para que ejecuten cualquier acción tanto terrorista como delincuencial, en especial, esta última donde la inseguridad se ha disparado en la zona de frontera. Ahora bien, Norte de Santander ha sido uno de los departamentos más golpeados por el reclutamiento, tanto forzado como no forzado, este fenómeno se observa exactamente en municipios como El Tarra, Tibú y Cúcuta.

En zona fronteriza de Venezuela, entre el 25 de mayo y el 5 de junio han ocurrido fuertes choques armados, donde asesinaron a cinco miembros del grupo Los Rastrojos en zona dicha zona fronteriza, después de dichos asesinatos, los cuerpos de dichos miembros aparecieron en el sector del Palmarito, al norte de Cúcuta. Por último, las acciones delictivas de algunos grupos ilegales como el ELN y las disidencias de las FARC se mantienen, en términos de seguridad ciudadana han aumentado los índices de delincuencia a lo largo de la frontera, los ataques al oleoducto se mantienen, con un incremento en las instalación de válvulas ilegales para el robo de crudo, han disminuido los combates con la fuerza pública, también los ataques a la población civil y, por último, ha aumentado la confrontación entre actores ilegales por la disputa territorial a lo largo de la frontera y, por consiguiente el poder social, militar, económico y político.

## 7. Conclusiones

La presencia de actores armados ilegales tanto colombianos como venezolanos, ha generado que el fenómeno del reclutamiento se produzca a lo largo de la frontera con Venezuela. Respondiendo a la pregunta de investigación planteada al inicio de este trabajo. Se pudo constatar que, si ha habido un fortalecimiento de dichos actores ilegales, en todo lo que concierne el mantenimiento y funcionamiento de los mismos.

Primeramente, sus economías ilegales se han visto beneficiadas por el transporte de contrabando de bienes, armas y, con el transporte de insumos para la producción de drogas ilícitas. Segundo, dicho fortalecimiento les ha servido para aumentar la producción de los alcaloides, pues se ha requerido personas que sirven como “raspachines” (Persona que viven de la recolección de algún producto ilegal), como también de requerir algún transporte para las mismas drogas. Tercero, el fortalecimiento se ha visto reflejado en sus acciones delictivas, motivo por el cual dichos actores ilegales han tenido enfrentamientos entre ellos mismos, ya que compiten por las tierras y por quien pueda ejercer control en dichas zonas y, por último. Las milicias se han visto también fortalecidas con el reclutamiento, las cuales están al servicio de los grupos armados cuando hay combates y, por ende, hay bajas, lo que genera que se necesite de personal a la hora de combatir bien sea con la fuerza pública o contra los otros grupos, estas mismas milicias también sirve como informantes en la zona en la que se encuentre y, también para hacer servicios de espionaje.

En general, para que haya reclutamiento hay que partir del concepto de territorialidad, este concepto lo define Montañez como “el grado de control de una determinada porción de espacio geográfico por una persona, un grupo social, un grupo étnico, una compañía multinacional, un estado o un bloque de estados” (Franco et al., 1997). Abordando dicho concepto al trabajo, se concluye que, hay reclutamiento si hay control del territorio, en cuanto al reclutamiento de niños y adolescentes, esta población son blanco fácil de los grupos armados ya que, estos les ofrecen una serie de prebendas, las cuales les sirve para vivir con sus familias de una manera digna, pues también a estas personas se les ofrece poder a través del manejo de armas, dinero, entre otros objetos. Dicho reclutamiento generalmente procede del territorio de Venezuela, exactamente en las zonas fronterizas cerca a Colombia, pues tanto grupos venezolanos como colombianos están presentes a lo largo de estos territorios.

En general hay reclutamiento forzado y no forzado. El reclutamiento forzado se ejerce hacia la población migrante procedente de Venezuela y, también hacia las comunidades indígenas que están albergadas en dicha zona fronteriza. En cambio, no hay reclutamiento forzado en los sectores fronterizos de Colombia, exactamente donde las estructuras armadas ilegales tienen apoyo de estas poblaciones, como es el caso del ELN, esta guerrilla no hace este tipo de prácticas a su población ya que dichas poblaciones apoyan las ideologías y las acciones que este grupo promueve, se ha encontrado que hay zonas donde estos grupos tienen buen dominio y han generado cohesión social entre los mismos habitantes y los grupos ilegales, según los entrevistados como la misma investigación, se encontró que no hay reclutamiento forzado ya que esta población está al servicio de estos grupos armados Al hacer una afirmación usa una referencia, pues ellos son sus colaboradores ya que han tenido arraigo histórico con dichas comunidades. Por último, en la investigación se encontró que no hay identificación de fecha exacta en la que el fenómeno se comienza a dar, tanto las entrevistas como la literatura observada y en general la investigación demuestran que no hay un momento preciso en el que se identifica el inicio del reclutamiento a lo largo de la zona fronteriza.

## 8. Recomendaciones

La recolección de datos e información de índole académica acerca del fenómeno en estudio y, para la realización del trabajo en cuestión tuvo falencias en la búsqueda de información, por ello se recomienda ampliar los estudios de este fenómeno desde esta perspectiva. Es importante analizar este fenómeno desde el punto de vista académico, ya que estos análisis aportan bases teóricas, amplían los resultados de la investigación, proporciona al fenómeno nuevas perspectivas de estudio y sobre todo de generar discusiones y reflexiones en entornos académicos para que este fenómeno sea conocido cada vez más.

El fenómeno en cuestión, es reciente para los estudios de las diferentes áreas de las ciencias sociales por lo que se invita a que dicho trabajo realizado sirva como motor para los trabajos siguientes y, sobre todo que los futuros trabajos se analicen con teorías, enfoques y demás trabajos que puedan nutrir el marco teórico y en general el trabajo. Por otro lado, es importante contar con la opinión de las comunidades afectadas a lo largo de la frontera, tanto de lado colombiano como venezolano, de tal manera que las opiniones y los puntos de vista de las diferentes comunidades contribuyan a mostrar la realidad de la zona fronteriza.

Por último, se invita a universidades, facultades, programas y semilleros a estudiar e investigar el fenómeno en cuestión, a seguir haciendo aportes desde la Sociología, Ciencia Política, Relaciones Internacionales y demás disciplinas que puedan fortalecer el estudio de caso.

## 9. Referencias

- Ariza, J. (2020). Reclutamiento en la Frontera colombo-venezolana [Audiovisual].
- Bedoya, J. (2005). Las FARC en Venezuela. En Diario de un combate y otras crónicas de guerra (p. 9). Intermedio.
- Franco, M. C., Montañez, G., De Moreno, E. B., Flórez, A., & Torres de Cárdenas, R. (1997). Geografía y ambiente: Enfoques y perspectivas. Ediciones Universidad de la Sabana.
- Fundación Paz y Reconciliación. (2018). Análisis de la situación de seguridad en la frontera colombo-venezolana (p. 78).
- Fundación Paz y Reconciliación. (2020). Sin dios ni ley, un informe de la violencia en la frontera. Fundación Paz y Reconciliación. <https://pares.com.co/2020/02/10/sin-dios-ni-ley-un-informe-de-la-violencia-en-la-frontera/>
- FundaRedes. (2020, mayo 13). Migrantes venezolanos son reclutados bajo engaño por grupos irregulares en la frontera colombo-venezolana. <https://www.derechos.org.ve/actualidad/trabajos-especiales/fundaredesmigrantes-venezolanos-son-reclutados-bajo-engano-por-grupos-irregulares-en-la-frontera-colombo-venezolana>
- FundaRedes. (2019, septiembre 21). Guerrilla colombiana capta a niños venezolanos para ingresarlos a sus filas. <https://www.fundaredes.org/2019/09/21/boletin013guerrilla-colombiana-capta-a-ninos-venezolanos-para-ingresarlos-a-sus-filas/>
- Human Rights Watch. (2020). “Los guerrilleros son la policía”. Human Rights Watch. <https://www.hrw.org/es/report/2020/01/22/los-guerrilleros-son-lapolicia/control-social-y-graves-abusos-por-parte-de>
- InSight Crime. (2016). Noticias sobre crimen organizado en Venezuela. <https://es.insightcrime.org/noticias-sobre-crimen-organizado-en-venezuela/>
- Méndez, A. (2019, marzo 17). Disidencias de Farc afianzan red criminal en la frontera con Venezuela. El Tiempo. <https://www.eltiempo.com/justicia/conflicto-ynarcotrafico/desde-la-frontera-con-venezuela-disidencias-de-gentil-duartemueven-narcotrafico-338650>
- Ramírez, J. E. (2020). Reclutamiento en la Frontera colombo-venezolana [Audiovisual].
- Ramírez, J. E., Zamora, V. M., Centeno, D. F., & Solís, C. A. (2017). El Conflicto Armado en las Regiones Capítulo Especial: Catatumbo. Universidad del Rosario.
- Servicio Jesuita a Refugiados. (2019). Informe de Contexto frontera Colombo Venezolana. CPAL. <https://jesuitas.lat/es/noticias/1327-informe-de-contexto-frontera-colombo-venezolana>

## Frontera colombo-ecuatoriana: gobernanza criminal

Anthony Álvarez Durán

Universidad Sergio Arboleda-Bogotá

anthony.alvarez2@correo.usa.edu.co

### Abstract

*Criminal governance is a new object on the Colombian security-related investigation agenda. In Colombia, the constant presence of illegal groups affects regions far from urban centers. Based on the foregoing, the State has been supplanted in territorial control affecting binational ethnic communities on the border between Colombia and Ecuador. Empirical evidence shows that since the signing of the peace agreement in 2016, the presence of criminal governments defined by Lessing (2019) as the governance of criminal actors over populations within an economy, ethnic group or territory, has been increasing. The objective of this research proposal is to determine the factors that converge within the new dynamics of transnational organized crime after the FARC. To this end, the tentative question is the following: How is the relationship between regional and extra-regional criminal governments on the Colombian-Ecuadorian border configured with ethnic communities between 2016 and 2019? For methodological purposes, a review of the literature will be made under the conceptual framework of 'criminal government' proposed by Benjamin Lessing (2019). Indeed, analyzes of the border have been able to determine that the area is of strategic importance for criminal organizations. These groups are not exclusively dedicated to drug trafficking, but also to human trafficking, extortion, and fuel smuggling, factors by which criminal organizations compete or cooperate for control of the area through legitimacy within the border population.*

**Keywords:** governance, criminality, border, drug trafficking, legitimacy.

### Resumen

*Las gobernanzas criminales son un objeto nuevo en la agenda de investigación colombiana relacionada a la seguridad. En Colombia la constante presencia de grupos al margen de la ley afecta a las regiones apartadas de los núcleos urbanos. Con base en lo anterior, el Estado ha sido suplantado en el control territorial afectando comunidades étnicas binacionales en la frontera entre Colombia y Ecuador. La evidencia empírica demuestra que desde la firma del acuerdo de paz en el año 2016, la presencia de gobiernos criminales definidos por Lessing (2019) como la gobernanza de actores delictivos sobre poblaciones dentro de una economía, etnia o territorio, ha ido en aumento. El objetivo de esta propuesta de investigación es determinar los factores que confluyen dentro de las nuevas dinámicas del crimen organizado transnacional posterior a las FARC. Con este fin, la pregunta tentativa es la siguiente: ¿Cómo se configura la relación entre gobiernos criminales regionales y extraregionales en la frontera colombo-ecuatoriana con las comunidades étnicas entre 2016 y 2019? Para efectos metodológicos se hará una revisión de la literatura bajo el marco conceptual de 'gobierno criminal' planteado por Benjamin Lessing (2019). En efecto, los análisis sobre la frontera han podido determinar que la zona tiene importancia estratégica para las organizaciones criminales. Estos grupos no se dedican exclusivamente al narcotráfico, sino también al tráfico de personas, extorsión y contrabando de combustible, factores por los cuales las organizaciones criminales compiten o cooperan por el control de la zona por medio de la legitimidad dentro de la población fronteriza.*

**Palabras clave:** gobernanza, criminalidad, frontera, narcotráfico, legitimidad.

## 1. Introducción

Este trabajo de investigación pretende dar a conocer cómo y de qué manera se configuran las relaciones entre gobiernos criminales y extraregionales en la frontera colombo-ecuatoriana con las comunidades étnicas desde el año 2016, periodo en el que se da comienzo al proceso de posconflicto después de la firma del acuerdo de paz entre el gobierno colombiano y las FARC, provocando de este modo la llegada de nuevos actores criminales que compiten por el control del territorio al ver que la capacidad del Estado para hacer presencia allí es difusa o casi nula.

Para exponer de manera detallada como se estructuran las relaciones entre los actores irregulares emergentes y las etnias indígenas en esta zona periférica, el documento se encuentra dividido en cinco secciones: en primer lugar se establece el objetivo general del que se desprenden los objetivos específicos por medio de los cuales se busca responder a la pregunta de investigación teniendo en cuenta quienes están involucrados y él por qué, en segundo lugar se encuentra la aproximación teórica en la cual se citan a varios autores en la materia que sirven como punto de partida para el desarrollo de lo que se busca explicar en el tema en cuestión, en tercer lugar se plantea la hipótesis que se cree responde al fenómeno, luego se define la metodología que seguirá la investigación, y por último se amplía cada uno de los objetivos haciendo uso de la teoría y los métodos de campo para dar paso a las conclusiones finales.

El objetivo principal de esta investigación es identificar los factores que confluyen dentro de las nuevas dinámicas del crimen organizado transnacional posterior a las FARC entre gobiernos criminales y las etnias indígenas en la frontera colombo-ecuatoriana, esto por medio del desarrollo de tres objetivos específicos, que son: analizar la relación existente entre las etnias y comunidades indígenas en la frontera colombo-ecuatoriana con los grupos criminales en la región, comprender los motivos que llevan a ciertas organizaciones criminales a establecerse en la región fronteriza y que influyen en la creación de gobernanzas criminales, e identificar los factores principales que explican la suplantación del Estado en el control territorial por parte de las organizaciones criminales en esta región. Colombia se ha definido reiteradamente como un Estado débil (Orjuela, 2000), lo cual se ha evidenciado en su dificultad para llegar a todo el territorio debido a su geografía accidentada y una sociedad civil fragmentada culturalmente, con la desmovilización de las FARC muchos de los ex guerrilleros llegaron a las filas de organizaciones criminales que toman provecho del ‘reacomodo’ del poder en las zonas donde antes la extinta guerrilla ejercía control territorial, provocando un desbordamiento de la violencia que afecta directamente a las poblaciones rurales lejanas de los centros urbanos.

La frontera colombo-ecuatoriana cuenta con una gran cantidad de comunidades indígenas; como los Awa, los Kamsá, los Kofán, los Quillasinga y los Siona, que con la precaria protección del Estado y por estar en zona de frontera, dan la pauta para que se generen casos de ataques y desplazamientos. Las etnias son las que sufren en su mayoría casos de homicidios, desapariciones forzadas y extorsión de los cuales no reciben mayor relevancia y con el paso de los años se ha ‘normalizado’, esto da paso a que las comunidades no rindan cuentas ante instituciones estatales, sino que se acercan a gobiernos criminales que les satisfagan sus necesidades y les brinde sensación de seguridad creando una jerarquía irregular entre las comunidades.

Con base en la aproximación teórica realizada por Benjamín Lessing (2019) sobre la pandilla criminal Primeiro Comando da Capital en Brasil, en donde presenta una perspectiva teórica que analiza la ‘gobernanza rebelde’, término que comúnmente se refiere a las interacciones rebeldes-civiles donde las organizaciones criminales pueden imponer reglas y/o proveer de bienes públicos a poblaciones civiles no criminales. Asimismo, investigadores como Markus Schultze-Kraft (2016) han señalado cómo las organizaciones criminales moldean el orden político establecido e influyen directamente en procesos de construcción de paz y reducción de la violencia. Partiendo de lo anterior, se puede inferir que la lógica de la violencia produce sentimientos de insatisfacción e inseguridad que responde a la lógica de la incapacidad del Estado colombiano de desconcentrarse y dejar a un lado su visión centro-periferia que le impide satisfacer las necesidades de comunidades que siendo asediadas por la violencia encuentran percepción de seguridad en los actores irregulares que ejercen ‘soberanía’ donde la presencia estatal no ha llegado.

Por otra parte, es aplicable para el caso de las etnias fronterizas colombianas el análisis realizado por James C. Scott (2002) debido a su parentesco, donde interpreta el contexto de las etnias ubicadas en el Zomia, región del sudeste asiático que se caracteriza por ser de difícil acceso para los Estados que hace con que estas comunidades preserven su régimen cultural local lejano de la influencia estatal y por ende de sus instituciones, que a su vez las hacen más vulnerables a la intromisión de organizaciones criminales. Según Louise Shelley (1995), la delincuencia organizada transnacional somete la sociedad civil y los derechos humanos a través de la intimidación y el asesinato de periodistas en diferentes países, limita la libertad de prensa y expresión individual, afectando la estabilidad de la sociedad civil dominando organizaciones filantrópicas independientes e intimidando a ciudadanos en movimientos que desafían el crimen organizado, dando pie a la formación de gobernanzas criminales. Los grupos criminales sabotean la estabilidad política porque sus objetivos son promover sus propios intereses criminales (ganancias ilícitas), no los intereses de la población en general (Shelley, 1995).

Teniendo en cuenta lo anterior se observa que existen múltiples variables las cuales pueden dar claridad sobre la relación entre las comunidades indígenas y los grupos criminales en la frontera colombo-ecuatoriana, gracias a estas bases se formula la siguiente hipótesis: La relación entre gobiernos criminales regionales y extraregionales en la frontera colombo-ecuatoriana con las comunidades étnicas se configura de una manera costo-beneficio. Las etnias al ver el abandono por parte del Estado se someten al régimen criminal, legitiman su intromisión en el territorio de las comunidades indígenas para la realización de sus actividades ilegales a cambio de seguridad y estabilidad, los gobiernos criminales crean reglas de juego que delimitan las dinámicas sociales y comerciales dentro de los territorios en aras de aumentar sus ganancias ilícitas.

Para responder a la pregunta de ¿Cómo se configura la relación entre gobiernos criminales regionales y extraregionales en la frontera colombo-ecuatoriana con las comunidades étnicas entre 2016 y 2019? El proyecto se encuentra dividido en tres fases: la primera tiene como propósito reconocer qué comunidades étnicas están presentes en la frontera colombo-ecuatoriana, con el fin de analizar cómo se han visto afectadas por organizaciones criminales establecidas en la zona, caracterizando también los motivos por los cuales parte de las comunidades cooperan con organizaciones criminales en el territorio usando revisión de literatura, fragmentos de entrevistas, recolección de datos, entre otros; la siguiente fase se centrará en comprender los motivos principales que llevan a organizaciones criminales a ubicarse en el área de frontera creando de por medio gobernanzas criminales para controlar la población, identificando las principales tendencias en la materia, con el fin de consolidar

la información recogida acerca de los casos; su última fase se centra en identificar las causas principales que explican la suplantación del Estado en el control territorial por parte de las organizaciones criminales en esta región, con el fin de establecer qué factores dan forma a la jerarquización de los gobiernos criminales con las comunidades indígenas entre el año de 2016 y el 2019. Todo lo anterior para probar si es cierta la hipótesis de que la relación entre gobiernos criminales regionales y extraregionales en la frontera colombo-ecuatoriana con las comunidades étnicas se configura de una manera costo-beneficio, donde las comunidades permiten actividades ilegales en su territorio a cambio de seguridad y estabilidad.

## 2. Etnias y grupos criminales

A la hora de hablar sobre la frontera entre Colombia y Ecuador se encuentra que son muy pocos los estudios realizados acerca de la problemática que sucede en esta zona y aún menos sobre los actores involucrados, claves para entender las dinámicas sociales. La población característica de este territorio son las comunidades étnicas Awa, Kamsá, Kofán, Quillasinga y los Siona que se encuentran asentados en ambos lados de la frontera, entre los departamentos de Nariño y Putumayo, y las provincias de Carchi y Esmeraldas. Debido a su ubicación entre ambos países, algo común de estos asentamientos étnicos es la migración transfronteriza, pues ya que hacen parte de sus costumbres ancestrales para la realización de sus formas de supervivencia en el marco del territorio, como lo son: la pezca, la caza, recolección de plantas medicinales, retiros espirituales e incluso visitas entre familias (González, 2018). Por otro lado, una de las razones por las cuales una comunidad como la etnia Awa se desplaza hacia el otro lado de la frontera es por la presencia de grupos armados ilegales y el narcotráfico en su territorio el cual es utilizado para cultivos ilícitos, en la mayoría de los casos, cultivados por los indígenas que se niegan a abandonar sus tierras dejando a un lado sus prácticas ancestrales tradicionales presionados por las organizaciones criminales (Comunidades Indígenas; ACNUR, 2011).

**TABLA 1. POBLACIÓN INDÍGENA FRONTERA COLOMBO-ECUATORIANA (APROXIMACIÓN)**

Colombia (Defensoría del Pueblo de Colombia - 2017)		Ecuador (Censo Ecuador - INEC 2010)	
Nariño	154.776 personas	Esméraldas	15.000 personas
Putumayo	61.386 personas	Carchi	5.594 personas
		Sucumbíos	23.647 personas
Subtotal	216.162 personas	Subtotal	44.241 personas
Total: 260.403 personas aprox.			

Fuente: Migración indígena en la frontera Colombia-Ecuador: del conflicto armado a la Agenda de Seguridad Binacional (Indigenous Migration on Colombia-Ecuador Border: From Armed Conflict to the Bi-national Security Agenda) por Sindy González Rodríguez :: SSRN. (2018).

En los últimos años, posterior al fin del conflicto armado con las FARC, el nuevo papel del Estado ha girado en torno a no tan solo la erradicación de cultivos ilícitos en la frontera con Ecuador, sino también a la sustitución de estos para resarcir a los campesinos y comunidades que se dedican a esta actividad y no afectar su sustento diario. Pero no es una tarea fácil para las instituciones, a parte de que departamentos limítrofes como el Putumayo no ha dejado de tener las condiciones

óptimas para mantener una presencia intensa del narcotráfico, antiguos frentes de las FARC que no se sometieron al acuerdo han dejado a un lado sus ideales de lucha para dedicarse por completo a la economía del tráfico de estupefacientes (Bonilla, 2017).

Según el general de la Brigada de Selva #27 del Ejército Nacional colombiano, Adolfo León Hernández, lo que sigue presente en la frontera después de las FARC, es el narcotráfico, siendo Putumayo uno de los departamentos con más cultivos de coca en Colombia con más de 20 mil hectáreas controladas por grupos criminales organizados como 'La Constru' y la Comuna de Liberación Nacional, este último procedente de Ecuador (El Colombiano; Monsalve, 2017). Aún persisten casos como lo son los frentes 48 y 32 de las extintas FARC presentes en el Putumayo que viéndose tentados por hacer parte del crimen organizado de la zona se unen a estos por las grandes rentas que esto produce, el grupo 'La Constru' es una organización criminal dedicada al narcotráfico que tiene como rol principal ser puente entre las disidencias de la guerrilla y grupos delictivos ecuatorianos con el crimen internacional organizado para el tráfico de cocaína (Álvarez, 2016). La Constru es reconocida por autoridades de ambos lados de la frontera por ser uno de los grupos criminales más importantes en la zona que surgió fruto de la desmovilización paramilitar del Putumayo en el año 2006, incluso tienen lazos estrechos extraregionales con el Cartel de Sinaloa y la mafia de Albania (El Espectador; Escobar 2019).

## **Grupos armados, legales e ilegales, en frontera colombo-ecuatoriana**

Una vasta zona en la línea que separa a Colombia y Ecuador se ha convertido en el área más militarizada de América del Sur por cuenta de la persecución de tropas estatales de ambos países contra diversos grupos armados ilegales dedicados al narcotráfico.



Fuente: Verdad Abierta, 2018.

Las relaciones fronterizas de la comunidad Awa se han basado principalmente en los cultivos de coca, en su elaboración y comercialización, ya que los territorios que ocupan en Nariño son poco aptos para el cultivo de otros productos. Esta etnia se ubica en su mayoría en el municipio de Ricaurte, más de la mitad del municipio se constituye como resguardo indígena, con 11 resguardos y 17 cabildos, la población del municipio está estimada en 17.475 personas según proyección DANE 2012, de las cuales se consideran como indígenas pertenecientes al pueblo Awá el 82% (Ocampo, 2016). Desde el año 2000 el pueblo Awa se ubica en las cordilleras nariñenses cuando fueron desplazados del Putumayo a causa de la fumigación de sus primeros cultivos de coca por parte de las autoridades colombianas, mientras las cifras disminuían en Putumayo, en Nariño iban en ascenso en una tendencia que no volvió a parar y que hoy tiene a ese departamento en el primer lugar en materia de presencia de cultivos de coca, con más de 41.000 hectáreas sembradas (El Espectador; Forero 2020). Aunque en su mayor parte, estos cultivos son lotes menores a una hectárea pertenecientes a pequeños productores, el conflicto armado colombiano ha generado perjuicios que lo califican como ‘dafino’ cuando en realidad estos en muchos casos no son de uso comercial sino que hacen parte de la cultura ancestral (Ocampo, 2016). Esta práctica también le ha permitido a cientos de estas familias indígenas solventar necesidades básicas como lo es la alimentación de los menores de edad, donde su estado nutricional es mucho mejor en comparación con las familias que no siembran (Ocampo, 2016).

La comunidad Kamsa está situada en el departamento del Putumayo en el valle del Sibundoy donde tienen una economía basada en la agricultura, en la ganadería y en las artesanías, debido a su ubicación fronteriza los Kamsá han sido constantemente afectados por la presencia de grupos armados ilegales dedicados al narcotráfico que los hostigan y desplazan forzosamente hacia otras zonas afectando considerablemente su estructura cultural (Comunidades Indígenas; ACNUR, 2011). Otra etnia afectada por los grupos armados han sido los Kofán, ubicados principalmente en el municipio de Ipiales en Nariño cuentan con una población de más de mil personas aproximadamente. Por el ecosistema de selva húmeda en el lugar donde habitan han estado en la mira de grupos organizados al margen de la ley por ser un territorio óptimo para corredores de paso entre la Orinoquía colombiana y Ecuador además de que desde la década de los noventa los nativos de la zona han cultivado coca por lo que es un área estratégica para las rutas del narcotráfico en disputa por diversas organizaciones criminales (ACNUR, 2011).

En cuanto a las comunidades más expuestas a desaparecer están los Siona ubicados a lo largo del Amazonas y del Putumayo en la frontera con Ecuador, a través de su historia han sufrido numerosas amenazas, desde la década de los sesenta compañías petroleras han hecho presencia en su territorio afectando considerablemente su ecosistema además del despojo de tierras pertenecientes a esta etnia (ACNUR, 2011). En los últimos años más de la mitad de sus resguardos y cabildos han estado confinados a raíz de los enfrentamientos y amenazas de los grupos armados, minas antipersonas y laboratorios de cocaína han sido instalados en las inmediaciones de sus asentamientos aumentando un ‘proceso inminente de exterminio’ según la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), por lo cual esta entidad en el año 2018 le otorgó medidas cautelares a resguardos como Buenavista y Santa Cruz de la comunidad Siona en el Putumayo (El Espectador; Escobar 2019).

### 3. Gobernanzas criminales

En el mundo actual la globalización no solo influye sobre como convergen y se estructuran las instituciones formales entre sí para dar forma al Estado moderno conocido hoy en día, sino que también incide de forma mucho más exponencial en las instituciones informales, aquellas que no están escritas sobre el papel pero que poseen de legitimidad y reconocimiento dentro de un conglomerado de personas o comunidad definida que priorizan estas reglas sociales y en ocasiones siendo mucho más efectivas que las impuestas por la vía gubernamental, pero no todas estas concertan o nacen para suplir los fines de las formales, sino que van en contravía de la legalidad en aras de satisfacer intereses de pocos y no de un bien común. Una problemática que no conoce fronteras y de la cual no se libra ningún lugar en el mundo, pero que está mucho más presente en regiones como América Latina.

El orden criminal se ha forjado una gran autoridad en las principales ciudades latinoamericanas producto de mercados ilícitos capaz de proporcionar productos y servicios a la población circundante a las actividades criminales donde se extraen las rentas ilegales para ganar adeptos y complicidad entre los civiles. Estas asociaciones ejercen diversas prácticas predadoras en contra de los pobladores, tales como la venta forzada de protección o de mercancías robadas, piratas o de contrabando o utilizan el homicidio como mecanismo coercitivo, de ahí que la región presenta el desbordamiento de ciudades violentas y las tasas de homicidios más altas del mundo (Alvarado, 2019).

Colombia ha estado históricamente en los primeros lugares de producción de cocaína en el mundo y sumado a esto posee fronteras porosas carentes de control estatal, provocando que países vecinos como Ecuador se conviertan en países de tránsito de drogas estratégicos para las organizaciones criminales transnacionales en su búsqueda de controlar el negocio del tráfico de drogas hacia los principales mercados como Estados Unidos y Europa. “Los países llamados ‘mercados de tránsito para consumidores exteriores’ no se dedican ni a la producción ni al consumo, pero por “efecto derrame”, en virtud de que el narcotráfico ya no paga con dinero sino con droga, produce primero un mercado de consumo y finalmente un mercado de producción, aunque estos países carezcan de plantaciones de coca” (Emmerich 2015, 55).

Por otro lado, Norberto Emmerich (2015), doctor en ciencia política de la Universidad de Belgrano, también afirma que dentro de los mercados de producción esta Colombia, ya que la coca es originaria de la zona andina y por ello el mercado de producción esta vinculado a este, estos tienen determinadas características: - Control del territorio en manos guerrilleras o fuerzas militares que evitan la erradicación de los cultivos ilícitos, una población indígena apartada de la actividad política y económica nacional, un Estado centralizado con una geografía extensa que impide la unión de las poblaciones fragmentando los procesos políticos nacionales, y una economía basada principalmente en materias primas.

### 4. Ruta internacional del narcotráfico en Ecuador

Durante el periodo 2010-2015, según datos de la policía nacional de Ecuador, 300 toneladas de droga fueron incautadas pertenecientes a actores involucrados con diversos grupos criminales y carteles mexicanos, un aumento significativo si se tiene en cuenta el periodo de 1999-2009 donde

solo 81 toneladas fueron incautadas a actores regionales (Erazo, 2016). Las más importantes nuevas rutas de envío de droga hacia Oceanía y Europa se centran en las costas del pacífico de Suramérica por vía marítima, un método en auge para evitar ser detectados por los radares aéreos. Otro factor importante de la costa del pacífico que se encuentra en Ecuador como parte de su territorio, esta en que ciertas zonas costeras son de las que más sobresalen en la costa del pacífico, y de estas la clave esta en su cercanía con América Central y el Caribe que son la región que recibe la droga desde los países productores, como Colombia, Perú y Bolivia (Erazo, 2016).



Fuente: Hidalgo, 2016.

Rutas de envío de droga por el océano pacífico



Fuente: Hidalgo, 2016.

En cuanto a los países que hacen el papel de precursores químicos como Ecuador, estos cumplen el rol de hacer llegar las sustancias necesarias para la elaboración de las drogas ilícitas (Emmerich, 2015). “Durante los primeros nueve meses de 2019, Ecuador importó 62.5 toneladas métricas (TM) de permanganato de potasio, en comparación con 31.2 TM importadas durante los primeros ocho meses en 2018. La mayoría de las importaciones de permanganato de potasio en 2019 se originaron en China. Los traficantes también continúan contrabandeando productos químicos líquidos, incluido el éter, desde Ecuador a Colombia y Perú para obtener cocaína procesada” (International Narcotics Control Strategy Report, 2020).

Otro motivo por el cual organizaciones criminales llegan a ubicarse en el área de frontera es porque Nariño, el departamento de Colombia con más cultivos de cocaína, posee más de 720 millas de ríos y pocas carreteras que lo conectan con el resto del país, factores que según el Departamento de Estado de Estados Unidos (2020) hacen que la ruta fluvial sea la opción más atractiva para los traficantes de precursores químicos.

Ecuador al compartir frontera con Colombia al norte y con Perú al sur deja al país en una situación comprometedora al situarse en medio de los mayores productores de cocaína a nivel mundial, siendo su zona de frontera con Colombia la más afectada al haber traslado de laboratorios de producción entre ambos lados fronterizos y alianzas como confrontaciones entre organizaciones narcotráficas y criminales que cometen delitos conexos al narcotráfico como la extorsión, el lavado de dinero, la trata de personas y el secuestro que afecta directamente a los civiles que habitan en el territorio (Erazo, 2016).

Emmerich (2015) sostiene que a pesar de la facilidad de cultivar coca en lugar de cítricos u hortalizas, hasta los años ochenta los productores no recibían ni el 1% del valor de la cocaína refinada cuando llegaba a Europa o Estados Unidos, esto debido a la falta de organización de los campesinos y por solo vender hojas de coca o pasta básica a los carteles. Posteriormente las organizaciones guerrilleras jugaron un papel determinante en el monopolio de la droga intermediando entre narcos y campesinos, esto trajo la subida de los precios de la hoja de coca que a su vez con la derrota de Sendero Luminoso en Perú permitió el control colombiano sobre la producción. Los campesinos comenzaron a ganar mayor poder político creando movilizaciones y organizaciones, mientras los narcos se apartaron del mercado de producción dedicándose exclusivamente a la comercialización dejando el control del territorio a actores secundarios al mando pertenecientes a disidencias de las guerrillas o grupos paramilitares (Emmerich, 2015).

La geografía del territorio fronterizo también ha llevado a las organizaciones criminales a reinventarse en sus maneras de cooptar y atacar a la población. El 19 de septiembre de 2019, el ejército colombiano encontró en un operativo dos drones que al parecer pertenecían al Frente Oliver Sinisterra (FOS) disidencia de las FARC, tipo Syma cargados con 600 gramos de explosivo entre los municipios de Pasto y Tumaco en el departamento de Nariño que iban dirigidos contra los civiles y las tropas militares (Insight Crime; Navarrete 2019). Esta ha sido la primera vez que se ha registrado esta nueva modalidad de ataque por parte de los grupos armados, el uso de esta tecnología para el transporte de explosivos marca un potencial hito en el conflicto que se vive en Nariño entre las organizaciones criminales por el control del territorio, como lo es la disputa entre las disidencias y el grupo ‘Los Contadores’ por el control de los enclaves cocaleros.

Otra de las problemáticas que se da en la frontera debido a la presencia de estas organizaciones es el contrabando de gasolina entre Ecuador y Colombia, clave para la producción de cocaína. Según el ministerio de finanzas de Ecuador, el país pierde \$ 212 millones de dólares al año por el contrabando de combustible hacia países como Colombia y Perú donde la gasolina es más costosa (El Telégrafo, 2019). En la provincia de Sucumbíos en Ecuador son populares “los pinchazos”, mediante los cuales se hurta crudo de oleoductos y poliductos, mientras que en la provincia de Esmeraldas el contrabando se realiza comúnmente por lanchas hacia Colombia (Insight Crime; Chaparro 2019). La salida ilegal de combustible no es un problema nuevo para Ecuador, este se produce desde la década de los setenta en Ecuador desde que hay subsidio de la gasolina. Según José Agusto, secretario de la Presidencia, de los \$ 1.400 millones de dólares destinados a subsidios el 40% se desvía a negocios ilegales, 30.000 galones al mes que van a actividades ilegales con un subsidio de \$1,05 por galón (El Comercio, 2019).

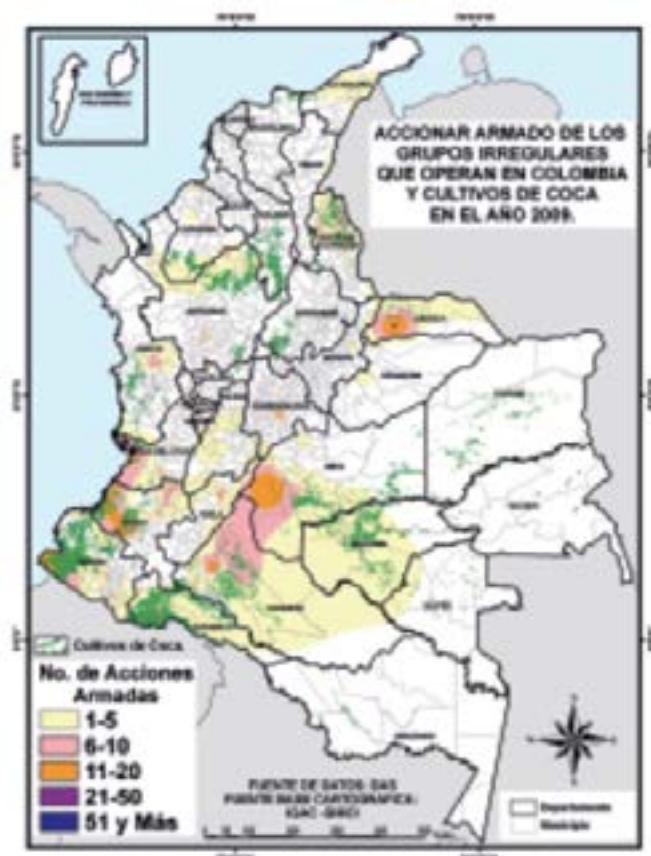
### 5. La suplantación del Estado

Desde la firma de los acuerdos de paz entre el gobierno colombiano y las FARC en el año 2016 se han develado las múltiples falencias que tiene el funcionamiento del Estado, como lo es su total incapacidad de llegar a los territorios de la periferia, donde se concentra la población más vulnerable del país en lo social, político y económico. De acuerdo a Daniel Pécaut (1991) la autoridad del Estado colombiano no se ejerce en una vasta porción del territorio nacional en particular en las zonas de colonización que fueron y han sido foco de violencia desde la década de los cincuenta y sesenta, una muestra de la precariedad del sentimiento de Estado-Nación en esos territorios. En estas zonas los grupos guerrilleros, paramilitares, disidencias y demás grupos criminales organizados tienen sistiodos a los habitantes, crean sus propios códigos de comportamiento y de estos castigan o sentencian a quienes infrinjan las normas, incluso con la muerte. El comercio y la agricultura están a merced de las bandas criminales, ante la difícil situación visible a la opinión pública el gobierno busca imponer rápidamente las normas del Estado sin pensar las consecuencias, de ello surge la inconformidad tanto de los nativos como del gobierno, porque llega a sustituir unas instituciones ya ancestrales, y por parte de las comunidades la inquietud y el rechazo a una organización que ellos no entienden y les parece exótica (Vanguardia, 2018).

No todas las instituciones estatales funcionan dentro de una sociedad en particular, ya sea porque el territorio nunca ha sido gobernado realmente a través de su historia o porque no hay una correcta gestión de las políticas públicas que permitan la penetración de las instituciones gubernamentales en la sociedad. Por ejemplo, entidades encargadas de hacer cumplir la ley que solo pueden estar presentes en la capital o en las principales ciudades de un Estado, dejando una parte significativa del territorio fuera de la competencia del gobierno, y por otra parte instituciones estatales de salud y bienestar que no pueden llegar a un porción de las áreas rurales del Estado o ciudades intermedias, esta falta de presencia permite que otras organizaciones tengan el camino libre para determinar las reglas de la vida cotidiana (Rabasa, 2007). Por lo tanto los individuos vulnerables recurren a la ayuda de los líderes de organizaciones ilegales en lugar de las entidades estatales para obtener procesos reales y efectivos sobre su situación, puesto que los grupos insurgentes pueden ofrecer la única atención médica u otros servicios sociales disponibles para la población que reside en territorios no gobernados.

Para politólogos como Angel Rabasa (2007) la falta de penetración estatal también se refleja en el bajo cumplimiento de las leyes existentes. Cuando la penetración del Estado es baja, los residentes tienden a ignorar las leyes locales con poca o ninguna penalización, como cuando no pagan impuestos, participan en contrabando o extraen recursos naturales ilegalmente con poco temor de ser arrestados o sancionados. Aunque es difícil de distinguir, el bajo cumplimiento y la falta de aplicación no son lo mismo; el cumplimiento implica la colaboración ciudadana con el Estado, que el ciudadano intuya que la regla del Estado y sus leyes son legítimas, como en una sociedad democrática que participa en elecciones porque consideran que es su deber cívico y no porque se vean obligados a ir a las urnas (Rabasa, 2007).

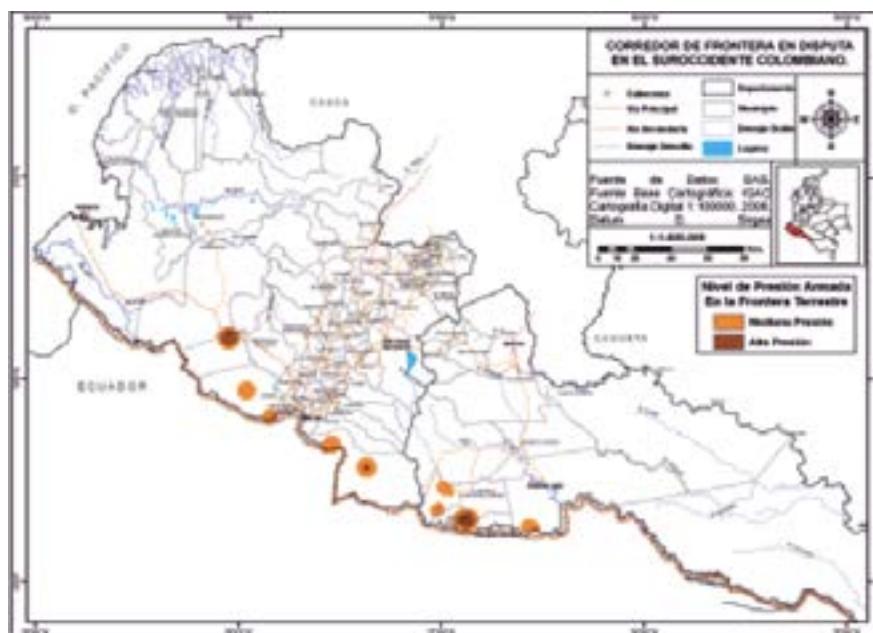
En la frontera colombo-ecuatoriana en el departamento del Putumayo, alejado del centro económico de Colombia, la presencia militar y policial no es directamente proporcional a un Estado legítimo central dentro del territorio, esto debido a la precaria calidad de vida y seguridad que les brindan las instituciones a la población. Para el año 2012, el alcantarillado superaba el 90% de cobertura solamente en cinco municipios del departamento, y se esperaba para el año 2015 que la esperanza de vida llegara apenas a los 69 años debido al deficiente sistema de salud pública (Díaz, 2012). De acuerdo con María Julia Bonilla (2017) la zona del Putumayo Bajo se doblegó al gobierno de las FARC desde los años 80, bajo el yugo guerrillero y la imposición del narcotráfico las acciones del Estado no iban enfocadas al desarrollo de la región sino exclusivamente a la erradicación de los cultivos ilícitos.



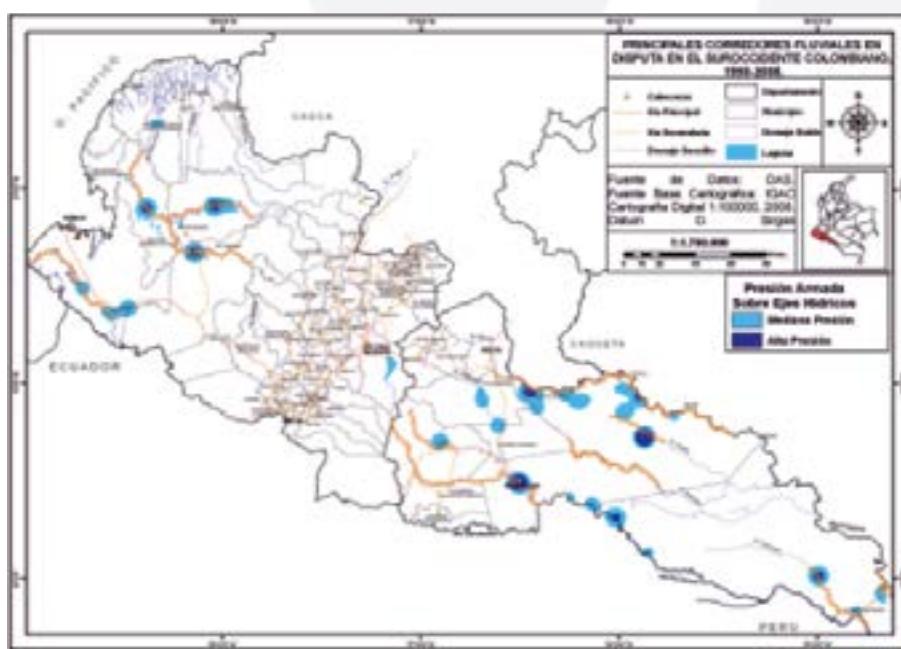
Fuente: Salas, 2010.

Cabe resaltar que el suroccidente colombiano, especialmente la frontera con Ecuador, ha sido tradicionalmente periférico y marginal, lo cual facilita con que sea un enclave de los actores armados irregulares ya que contiene el manejo de economías ilícitas de amapola y coca en una de las regiones más pobres del país cerca a la costa pacífica y a la selva amazónica (Salas 2010, 24). En el Putumayo, las FARC consiguen controlar el orden social y posteriormente establece al narcotráfico como el más importante regulador del mercado regional, a través de la implementación de permisos de operación a los narcotraficantes, el impuesto al gramaje y el pago a los campesinos (Bonilla, 2017).

## 6. Corredor estratégico de frontera y corredores estratégicos fluviales



Fuente: Salas, 2010.



Fuente: Salas, 2010.

Respecto a la perspectiva ecuatoriana en la provincia de Sucumbíos, su difícil acceso, la ausencia de instituciones públicas y el bajo control fronterizo son características que llevan a esta zona a ser totalmente accesible para los actores criminales, para el año 2016 cerca del 62,8% de la población presentaba necesidades básicas insatisfechas, en el 2013 solo el 38% de viviendas en sucumbíos tenía acceso a agua potable, y en 2006 su tasa de homicidios superaba a la media nacional (Bonilla 2017, 22). De manera errónea, al igual que del lado colombiano, frente a la inseguridad fronteriza el Estado ecuatoriano incrementa la fuerza pública sin mostrar mejoras sustanciales.

La relación directa entre inseguridad de la población y narcotráfico se incrementa ante la ausencia estatal, un tema recurrente de seguridad nacional entre ambos países que ha acarreado en problemas diplomáticos desde el comienzo de la década del dos mil, retrasando a su vez una acción conjunta que evite que las organizaciones criminales tomen ventaja e implementen su propio gobierno criminal en medio de una tierra de nadie.

## 7. Conclusiones

Conforme a la definición y finalidad de un nuevo objeto de estudio relacionado a la seguridad basado en las gobernanzas criminales, el propósito de esta investigación estuvo guiado por la identificación de los factores que confluyen dentro de las nuevas dinámicas del crimen organizado transnacional posterior a las FARC entre gobiernos criminales y las etnias indígenas en la frontera colombo-ecuatoriana, esto por medio de revisión de literatura, búsqueda de prensa y fuentes académicas. Mediante esta metodología y una aproximación teórica se dividió la investigación en tres fases esenciales para abordar la relación entre grupos armados y la población indígena: 1) reconocer qué comunidades étnicas están presentes en la frontera colombo-ecuatoriana; 2) comprender los motivos principales que llevan a organizaciones criminales a ubicarse en el área de frontera; y 3) identificar las causas principales que explican la suplantación del Estado en el control territorial por parte de las organizaciones criminales en esta región.

Los académicos reconocen en general que Colombia es un Estado débil institucionalmente con limitaciones para llegar a todo el territorio debido a su geografía con difícil acceso y una población con diferencias culturales, en ese sentido grupos armados ocupan estas ‘zonas de no gobierno’ según María Julia Bonilla (2017) para realizar sus acciones delictivas donde los ciudadanos son los más afectados. En paralelo, Markus Schultze-Kraft (2016) comprende que las organizaciones criminales moldean el orden político establecido e influyen directamente en la construcción de estabilidad social y reducción de la violencia.

El verdadero punto de partida se encuentra tras la firma del acuerdo de paz entre el gobierno y las FARC, lo explica Eduardo Álvarez (2016) columnista de la Fundación Ideas para la Paz (FIP), precisando que la inserción de las FARC en diferentes economías criminales ha instalado un tipo particular de aprendizaje entre los integrantes de esta guerrilla, quienes una vez sin armas no necesariamente le apuestan al proceso. Los principios de cohesión, lealtad y disciplina dentro de estos grupos se reestructuran sin una ideología por la cual alzarse en armas, por esto las disidencias representan un nuevo comienzo en la discusión sobre el vaivén del conflicto.

Pero también están las condiciones cambiantes del conflicto armado en los territorios, Eduardo Álvarez (2016) precisa justificando la importancia de tener en cuenta la concentración de varias economías criminales que en muchos casos superan la acción del Estado, donde son un competidor a más y abren el camino para la continuidad de carreras criminales. Además de la presión que ejerce el crimen transnacional para que estas se mantengan a flote a pesar de la implementación del proceso de paz. Entre los casos denunciados por Álvarez (2016) están los frentes 48 y 32 en el Putumayo, que tienen contacto con el crimen internacional por medio del grupo 'La Constru' para exportar cocaína y controlar otros mercados ilegales en la frontera con Ecuador.

Ariel Ávila (2018) subdirector de la Fundación Paz y Reconciliación (Pares) coincide en que el problema de los municipios fronterizos no es coincidencia, ya que en ellos hay una amplia economía ilegal que no ha sido enfrentada por el Estado colombiano donde solo se han combatido los grupos ilegales mas no las economías ilegales que son el verdadero motor de la violencia. Frente a esto, Ávila (2018) afirma además que de los 1122 municipios que tiene Colombia, 76 concentran la mayor cantidad de problemas en el postconflicto y el 80%, de estos 76, se encuentran en zonas de frontera. Este dato es relevante para remodelar las concepciones sobre lo que significa y representa esta problemática para las comunidades, logrando una mejor manera de abordar el tema y por consiguiente cómo entenderlo.

De acuerdo con Claudia Carrión (2014) zonas fronterizas como la de Colombia y Ecuador presenta continuidades y discontinuidades, una continuidad cultural y social y una discontinuidad política y económica, pues existen vínculos étnicos históricos que conducen a establecer relaciones de parentesco y simbolismo, pero por el contrario, las políticas públicas planteadas desde Bogotá y Quito han desintegrado la comunidad, al poner de primero la militarización y securitización de la frontera, por presuntos desbordamientos del conflicto colombiano por un lado y, por otro, por posibles relaciones con la insurgencia. Esta frontera que cuenta con un gran número de comunidades indígenas no tiene en muchas ocasiones los mecanismos necesarios de acceso a la ciudadanía y por lo tanto su situación es más una continuidad de la ausencia de derechos que una ruptura, especialmente porque los epicentros del conflicto y por tanto del desplazamiento se concentran ante todo en zonas de colonización tardía (Carrión 2014, 94). A esto se le suma la situación de pobreza y precariedad de las personas que los grupos armados usan para permear el narcotráfico en la conciencia colectiva como único medio para poder subsistir.

Teniendo en cuenta lo anterior, el abandono casi total por parte del Estado en vastas regiones del territorio colombiano ha provocado que el país sea uno de los principales abastecedores del mercado emergente de drogas en especial para Europa y Estados Unidos (El Tiempo, 2019). Según el último reporte de la Oficina de Política Nacional para el Control de Drogas de la Casa Blanca (ONDCP), las hectáreas de hoja de coca cultivadas, pasaron de cerca de 208.000 a 212.000, entretanto la producción del alcaloide se disparó en un 8% pasando de 879 toneladas a 951 para finales del año 2019 (Portafolio, 2020).

Este vacío de poder por parte del Estado como por las antiguas FARC, ha sido aprovechado por las bandas criminales, narcos y diversos grupos disidentes para suplir la demanda de drogas, a su vez que las etnias al ver el abandono por parte del Estado se someten al régimen criminal y

legitiman su intromisión en el territorio para la realización de sus actividades ilegales a cambio de seguridad y estabilidad. Se crean entonces complejas estructuras de producción, comercialización y distribución que se apoyan en los pobladores rurales sin oportunidades laborales o educativas, mismos que encontraron en el cultivo de la hoja de coca una actividad laboral lucrativa y de alta demanda (Imagomundi, 2016). Configurando así una relación de costo-beneficio entre los gobiernos criminales con las comunidades étnicas y campesinas, creando reglas de juego que delimitan las dinámicas sociales y comerciales dentro de los territorios en aras de aumentar sus ganancias ilícitas.

Si bien en este escenario se puede ver una interacción rebeldes-civiles (gobernanzas rebeldes) donde las organizaciones criminales imponen reglas y/o proveen de bienes públicos a las comunidades étnicas (Lessing, 2019), la realidad regional es mucho más compleja a raíz de un proceso de Estado-Nación desigual que no incidió sobre toda la población de manera uniforme, unas fronteras porosas, un abandono estatal histórico y la violencia alimentada por una economía ilegal que fortalece la existencia de una gobernanza criminal en medio de la frontera sin señales de desaparecer en un futuro próximo.

## 8. Referencias

- Alvarado, A. (2019). Organizaciones criminales en América Latina: una discusión conceptual y un marco comparativo para su reinterpretación | Criminal organizations in Latin America: a comparative conceptual framework for its reinterpretation. Revista Brasileira de Sociología RBS, 7(17).
- Así es el contrabando del combustible en 6 provincias del Ecuador. El Comercio (2019). Recuperado el 6 de febrero de 2020.
- Ávila, A. Las fronteras colombianas en el postconflicto. PARES (2018, abril 30). Recuperado el 18 de junio de 2020.
- Bonilla (2017). Repercusiones del proceso de paz entre el gobierno colombiano y las FARC en el Departamento de Putumayo en Colombia y en la provincia de Sucumbíos en Ecuador.
- Bonilla, M. J. (2017). Repercusiones del proceso de paz entre el gobierno colombiano y las FARC en el Departamento de Putumayo en Colombia y en la provincia de Sucumbíos en Ecuador.
- Carrión, C. Procesos de resistencia en la frontera colombo-ecuatoriana | Latinoamérica. Revista de Estudios Latinoamericanos. (2014). Recuperado el 20 de febrero de 2020.
- Chaparro, M. P. (2019, noviembre 13). Combustible de Ecuador alimenta a narcos en Colombia. Recuperado el 4 de febrero de 2020.
- Díaz, J. (2012). PUTUMAYO SOLIDARIO Y COMPETITIVO, 27.
- Disidencias de las FARC: ¿Por qué lo hacen? ¿Son peligrosas? (2016). Recuperado el 18 de junio de 2020.
- El Telégrafo. (2019, noviembre 5). El Estado pierde \$ 212 millones por contrabando de gasolina. Recuperado el 5 de febrero de 2020.
- El Tiempo. (2019). Según EE. UU., producción de cocaína llegó a 951 toneladas en 2019. 16/04/2020.
- Emmerich, N. (2015). Geopolítica del narcotráfico en América Latina. URVIO - Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad.
- Erazo Hidalgo, S. (2016). Geopolítica del Narcotráfico: Ecuador país estratégico para el cartel de

- Sinaloa. (2010-2015) Caso: JAMA - MANABÍ.
- Escobar, J. D. EL ESPECTADOR (2019). Indígenas Siona, en el sur del Putumayo, amenazados por las nuevas rutas del narcotráfico. Recuperado el 9 de junio de 2020.
- Forero, S. EL ESPECTADOR (2020). La erradicación forzada de coca le arrebató una vida al pueblo Awá. Recuperado el 9 de junio de 2020.
- Imagomundi. (2016). Colombia, Naciones Unidas y la lucha contra las drogas. Recuperado el 16 de abril de 2020.
- Legitimacy in Criminal Governance: Managing a Drug Empire from Behind Bars | American Political Science Review | Cambridge Core. (2019). Recuperado el 8 de marzo de 2020.
- Migración indígena en la frontera Colombia-Ecuador: del conflicto armado a la Agenda de Seguridad Binacional (Indigenous Migration on Colombia-Ecuador Border: From Armed Conflict to the Binational Security Agenda) por Sindy González Rodríguez :: SSRN. (2018). Recuperado el 4 de febrero de 2020.
- Monsalve, R. (2017, mayo 4). "Las bandas criminales ahora controlan la coca en Putumayo". Recuperado el 19 de junio de 2020.
- Navarrete, M. A. (2019, septiembre 25). Los drones - nueva arma en el Pacífico de Colombia. Recuperado el 4 de febrero de 2020.
- Ocampo, Y. M. (2016). sembrando coca y cosechando plata, 113.
- Orjuela Escobar, L. J. (2000). La debilidad del Estado colombiano en tiempos del neoliberalismo y el conflicto armado. Colombia Internacional, (49–50), 103–116.
- Pécaut, D. (1991). Colombia: violencia y democracia. Análisis Político, 0(13), 35–50.
- Portafolio (2020). Cultivos y producción de coca aumentaron en Colombia en 2019. Recuperado el 20 de junio de 2020.
- Rabasa, A. (Ed.). (2007). Ungoverned territories: understanding and reducing terrorism risks. Santa Monica, CA: RAND.
- Salas, Luis Gabriel. «Corredores y territorios estratégicos del conflicto armado colombiano: una prioridad por territorializar en la geopolítica de los actores armados.» Perspectiva Geográfica , 2010: 9-36.
- Schultze-Kraft, Markus (2016). Órdenes criminales: repensando el poder político del crimen organizado. Iconos. Revista de Ciencias Sociales, (55),25-44. [fecha de Consulta 19 de Junio de 2020]. ISSN: 1390-1249.
- Scott, J. C. (2009). The art of not being governed: an anarchist history of upland Southeast Asia. New Haven: Yale University Press.
- Shelley, Louise. Transnational organized crime: an imminent Threat to the Nation-State? Journal of International Affairs, [S.I.], v. 48, n. 2, p. 463-89, winter, 1995.
- U.S. Department of State, & Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs. (1998). International Narcotics Control Strategy Report, 1997: Washington, D.C., March 1998. Trends in Organized Crime, 4(2), 68–77.

**Populismo: breve reseña del concepto aplicado a los casos de Perú, Argentina y Chile**

**Danna Valeria Díaz Benavides**  
Universidad Católica Santa María  
[danna.diaz@ucsm.edu.pe](mailto:danna.diaz@ucsm.edu.pe)

**Katherine Lizbeth Urday Lazo**  
Universidad Católica Santa María  
[74156084@ucsm.edu.pe](mailto:74156084@ucsm.edu.pe)

**Abstract**

*In this article, we will analyze the different interpretations that we have about populism, its antecedents and comparative manifestation through the cases of Peru, Argentina and Chile; with the objective of understanding its development and the impacts it leaves on the society of each country. In this way, we will observe that this political phenomenon can be perceived as beneficial or unsuccessful for development as a whole and in areas such as political and social.*

**Keywords:** populism, Latin America, politics, society.

**Resumen**

*En este presente artículo, analizaremos las diferentes interpretaciones que se tienen acerca del populismo, sus antecedentes y manifestación comparada en Perú, Argentina y Chile, con el objetivo de comprender su desarrollo y los impactos que deja en la sociedad de cada país. De esta manera, observaremos que este fenómeno político puede ser concebido como beneficioso o infructuoso para el desarrollo en conjunto y en ámbitos como el político y social.*

**Palabras clave:** populismo, América Latina, política, sociedad.

## 1. Introducción

El escritor Mario Vargas Llosa, ganador del premio Nobel 2010, aseguró a través del libro de su hijo Álvaro Vargas Llosa, titulado “El Estallido de Populismo” que el populismo es una gran amenaza, especialmente para la democracia liberal, poniendo en riesgo el desarrollo de la política en diferentes naciones y dando a resaltar que los ciudadanos deben entender la gran importancia de sus votos en elecciones, pues pueden ponerse a ellos mismos en la boca del lobo vestido de oveja al no manejar información adecuada o no participar en cuestiones públicas como estas (Duque, 2019).

El populismo es una práctica política conocida por muchos, ya que está vigente en el escenario político desde hace varias décadas atrás, especialmente en naciones latinoamericanas, desde épocas de la colonia en un sentido arcaico según, convirtiéndose en una estrategia de convencimiento con el fin de relacionar en ese tiempo a los hacendados peones, ahora siendo al Estado y la sociedad (Poblete, 2016). Lamentablemente, el populismo es un término que no se ha podido definir con claridad como lo señalaron personajes como Hernández Chávez, González Alvarado, Hermet, Salinero y Retamozo, a los que veremos más adelante, ya que el término abarca distintas concepciones que no llegan a ponerse de acuerdo, sean negativas como sacar ventaja de la vulnerabilidad o positivas como el progreso.

Por esa razón, considerando que se ven implicados la estructura nacional, el vínculo social y el comportamiento cultural, nuestro propósito respecto a este artículo es entender qué es el populismo a través del análisis de diferentes textos de autores que se han dedicado a explicar cómo se exterioriza y su influencia en ciertos países de América Latina, entre ellos Perú, Argentina, y Chile. Para cumplir con este, el artículo constará de tres partes: ¿Qué es el populismo?, antecedentes y análisis por país y, por último, la conclusión.

## 2. ¿Qué es el populismo?

El populismo es considerado una palabra polisémica (o controvertida) ya que hasta ahora existe un gran debate en torno de su análisis y significado sociopolítico, existen algunos como Hernández (2018) que la consideran como una demagogia que tiene como fin aprovecharse de las necesidades de la población y que puede poner en riesgo el sistema político o como González (2007) que la toman tal como un fenómeno central para acercarnos al conocimiento de la evolución de los ámbitos social y político de los países. Debido a esta confusión, se le subdivide en varios factores, como movimientos populistas, gobiernos populistas e incluso políticas populistas, lo que permite evaluar muchos aspectos, como por ejemplo las instituciones y hasta la institucionalización de los propios partidos (Salinero, 2016). Es así es que en América Latina al populismo se lo ha tomado como lupa para observar la falta de organización y un plan de desarrollo por parte de los gobiernos, donde surge otro interesante e importante elemento que es el desbalance con la democracia, en lo cual el primero nos promete la solución rápida de problemas que aquejan a la sociedad a diferencia de la segunda que lo hace por medio de procedimientos de gestión y, es por eso que se cree que el populismo desprecia las mediaciones institucionales que abriría camino a un liderazgo que sea manipulador y a la vez, discreto ante el ojo público (Hermet, 2008).

Adicionalmente, gracias a la sociología y politología a principios del siglo XXI, el populismo se ha vinculado más con las políticas públicas, dando a entender que estas tienen como fin promover y proteger el mercado interno mejorando la relación entre el estado y los actores sociales, en la que el

“neopopulismo” se hace presente en la que gobiernos son conocidos por sus reformas económicas antagónicas (Arano, 2018). También, se describe como una “forma particular de discursividad política” que reside en interacciones populares y democráticas que se oponen a una ideología imperiosa (Lacau, 2005).

Dejando de lado todas las interpretaciones que se le dan al populismo, hay un pequeño consenso de que no hay una ideología que lo rija, pudiendo ser tanto de izquierda, así como de derecha, poniendo a la sociedad como fuente de inspiración con una identidad en conjunto y sin diferencias que la hacen una supremacía y la relacionan directamente con un líder con connotaciones mesiánicas, que como señalamos, desconfía de las mediaciones institucionales. El problema comienza cuando se olvida de la igualdad que en principio se garantizó y se parte con el autoritarismo (Retamozo, 2014).

### 3. Antecedentes y análisis por país

En América Latina, el populismo se ha presenciado desde épocas de la colonia, donde los conquistados lo veían como un cambio o catástrofe, habiendo de esa forma una construcción de un “ethos latinoamericano”; es decir, una identidad social en base a la unión de civilizaciones, teniendo dimensiones (trabajo tributario y religión particularmente ritual) que fueron incitados por el desarrollo de haciendas agrícolas y ganaderas en las que surgieron lealtades de hacendado a peón y una actitud anti-oligarquica de hombres que crecieron en las fronteras, dando paso al nacimiento del populismo. Además, hay varias causas que hay que tomar en cuenta como el tipo de colonialismo que se daba en cada región y la política económica, destacándola liberal y mercantil, aparte de las secuencias históricas tal como las auto-reforzadas que determinaban cierto patrón social y las reactivas, que son reacciones contrarias a eventos anteriores. Más aún, se le puede agregar la concentración poblacional que llamaba la atención por mano de obra y, la crisis política, habiendo cambios institucionales y en las relaciones de actores sociales hasta la oligarquía (Poblete, 2016).

Por otro lado, se piensa que el populismo que se dio a notar a partir de la industrialización, en cambio desconsideran que fue gracias al crecimiento económico acelerado que se dio a fines del siglo XIX, despertando el interés de las personas por la gestión social y la participación política. El Perú por su parte, estuvo de la mano con el “boom exportador” (1943-1976) y un crecimiento un poco vago de la industria, Argentina tuvo un aumento económico del 5 por ciento y su comercio exterior en un 77.4 por ciento entre 1870 a 1914 y Chile, que luego de finalizar la Guerra del Pacífico (1878-1893), su industria se transformó y extendió. A la vez, podemos señalar otras características o tendencias que se manifestaron en los populismos iniciales en las zonas como la organización de las clases trabajadoras (protestas), lo que estuvo en sincronización con la crisis institucional en la oligarquía, la ampliación de sectores y el aparecimiento del sentimiento de pertenencia a una comunidad política; es decir, el Estado Nacional (Carlés, 2001).

### 4. Perú

Perú se vio y se ve aún el conflicto de poderes, lo cual se dio a resaltar más en el gobierno del ex y fallecido presidente Guillermo E. Billinghurst, más conocido como el gobierno del “pan grande”, a pesar del poco tiempo que estuvo en el poder (1912 – 1914), quien contaba con gran apoyo popular al saber interpretar las demandas de la sociedad, reuniendo a obreros, intelectuales, servidores públicos, entre otros, quienes carcomieron con la legitimidad oligárquica en ese tiempo.

A finales del siglo XX, una nueva generación de populistas obligaba a los analistas a reconsiderar conceptos del populismo de los años cincuenta y sesenta. Alberto Fujimori como político de “contacto directo” manejaba un discurso de una nueva generación populista en un contexto de economía inestable y desconfianza en las élites para manejar el país. Debemos enfocarnos en “esa falta de integración y la presencia permanente de patrones clientelistas que obstruyen los intentos de reorganización” (Cotler, 1995).

Para los analistas políticos de la realidad peruana, el año 1990 representa un hito en la política peruana, entre el caos del gobierno del presidente Alan García y una nueva era de recuperación bajo la presidencia de Alberto Fujimori; sin embargo, las diferencias entre los regímenes de García y Fujimori sería el contraste entre un nuevo y viejo populismo. El primero asociado a un modelo de desarrollo centrado en el Estado y basado en un proyecto de nacionalismo económico y, el segundo una nueva forma de populismo, que elabora supuestos económicos como la privatización del sector estatal y la liberalización de la economía en su conjunto. Estos contrastes no ocultarían una mínima continuidad entre los dos regímenes. Ambos gobiernos estaban presididos por líderes dispuestos a hacer cambios repentinos que evitaban compartir el poder con otras personas o instituciones como intermediarios como patrones de interacción regulados, que son conocidos y comúnmente aceptados, pero dispuestos a legitimarse a través del contacto directo con el pueblo. Se le puede denominar “democracia delegativa”, en la cual se margina a las instituciones democráticas y la mediación política consiste en una movilización ‘desde arriba’ que en la articulación de demandas desde abajo (O'Donnell, 1994).

De la misma forma, compartían un estilo político personalista, preocupados por los índices de popularidad y desdeñosos de los sistemas formales de rendición de cuentas. El propio Fujimori utiliza a menudo este contraste en pro de su gobierno. En el ámbito económico, las políticas de Fujimori contrastaron marcadamente con las de García mediante un proceso de liberalización del mercado.

## 5. Argentina

Estos atributos compartidos encuadran también en uno de los casos clásicos de populismo, siendo el peronismo argentino entre 1946 al año 1955. Aún con una vana noción de política se reconoce a los sectores rurales como sujetos de coalición populista, excluidos de la oligarquía y de los opositores revolucionarios; en consecuencia, las masas urbanas en ascenso obtuvieron protagonismo en el interior de la coalición peronista congregadas por un líder que les ofrecía soluciones a los problemas que surgieron por la velocidad de la industrialización, la urbanización y la ampliación de nuevos sectores sociales. Enfatizando el principio estatista, “Perón les prometió una mejora real de la situación económica con la inclusión política y la dignificación de los sectores subalternos” (De la Torre, 2007). De manera que la dimensión decisiva del régimen peronista fue no solo la capacidad de incorporación en el nivel social, sino además político y figurado de sectores asalariados urbanos antiguamente excluidos. Los trabajadores urbanos en Argentina constituyeron el integrante más numeroso, movilizado e importante en la base social del populismo. Es así como la figura de Perón se compara con un constructor de micro poder por sus bases en diversos sectores sociales y cúpulas en el aparato del estado, siendo su régimen “personalista, autoritario y encubiertamente fascista” (Romero, 1956).

En uno de los documentos del GOU denominado ‘Situación Interna’, susceptible de ser atribuido a Perón hacia mayo de 1943 se resalta el favoritismo por la mano obrera. Las ciudades y los campos están poblados de lamentaciones que nadie oye; el productor estrangulado por el acaparador, el obrero explotado por el patrón y el consumidor literalmente robado por el comerciante. Tal es el panorama. El político al servicio del acaparador, de las compañías extranjeras y del comerciante judío y explotador desconsiderado, mediante la paga correspondiente (Lázzaro, 2008).

La solución está precisamente en la supresión del intermediario político, social y económico. Para lo cual es necesario que el Estado se convierta en órgano regulador de la riqueza, director de la política y armonizador social. Ello implica la desaparición del político profesional, la anulación del negociante acaparador y la extirpación del agitador social (Potash, 1984).

## 6. Chile

En cuanto a Chile, el populismo como “estilo político” se basa, como en otros países latinoamericanos, en un liderazgo personalista; de redes clientelistas en una relación asistencialista con el Estado. Bajo esta interpretación, más que un “estilo político” cultivado por dirigentes locales, se trataría de la consolidación de una lógica política estructural, resaltando la demanda ciudadana y una nueva lógica. La política chilena de la post-dictadura no sería el resultado de la pasividad ciudadana, sino más bien sería la consecuencia de un clientelismo (de herencia colonial en comparativa a la realidad peruana) que crece “desde abajo”. Se puede indicar que después de años de represión y resocialización neoliberal, la despolitización de la sociedad ha traído grandes cambios a la política chilena., que fue “avezada por algunos dirigentes políticos, especialmente aquellos ligados a la esfera de los gobiernos locales” (Barozet, 2008). Reescribir el concepto de ciudadanía y legitimidad del pacto social habría tenido un papel activo en la despolitización chilena tras el fin de la dictadura, centrado en un cambio de la agenda pública (Arnold, 2011).

Con lo indicado, se puede afirmar que los fenómenos compartidos al imaginario de la política latinoamericana eran los casos de corrupción, burocratización del Estado, agravación de las desigualdades y la perduración en la política de necesidad de un caudillo. En las primeras décadas del siglo XX la independencia del electorado chileno de los partidos tradicionales (uno de cada diez votantes estaba activo en un partido) dejó espacio a un liderazgo de discurso nacionalista en Chile surgiendo Ibáñez del Campo; una figura instaurada a la política bajo una cultura nacionalista. Durante el siglo xx esto llevó a que Chile, según mediciones comparativas, apareciera como uno de los países más democráticos del mundo (Barria, 2011).

Importa resaltar cómo un movimiento populista, como el Ibañismo, se insertó dentro de un sistema de partidos institucionalizado, tema ya analizado en el libro de Joaquín Fernández en el que resalta la capacidad de formar alianzas con diferentes sectores. Siendo posible en gran medida, por la plasticidad del discurso populista con que actuaba, que permitía, sin riesgo a traicionar sus postulados nacionalistas, moverse entre la izquierda y la derecha.

## 7. Conclusión

En la actual sociedad, hay varias luchas como la búsqueda de una democratización dentro del sistema político para dar orden y agrupar intereses populares, pero detrás de esta está el populismo, que da una visión del distanciamiento del orden existente y el que se quisiera, adaptándose continuamente

a las necesidades y valores cambiantes de la sociedad. Los distintos conceptos que ha adquirido dan cuenta de todas las ambivalencias que son constantes en la política, pero esto no quiere decir que el populismo sea una anomalía. Por otra parte, al estar totalmente ligado a la economía, siendo uno de sus orígenes y a la vez causas, da una idea de que desde un principio personajes sumergidos en este fenómeno formaron gobiernos personalistas, siendo conductores mesiánicos que tienen un “contacto” con el pueblo que muchas veces se pone en duda si lo sienten.

Conjuntamente, podemos catalogar al populismo como una ideología delgada añadida a otras, que no distingue bandos de derecha o izquierda, escondido bajo la careta de un arquetipo político que se alimenta de la agitación social y, hace de ella su lema de campaña. La brecha existente entre los países de Latinoamérica (países en vías de desarrollo) con los del primer mundo concluye en una distancia en años, derivada del daño causado por elecciones en busca del “mal menor”, de una gran baraja de candidatos, que no logran el fortalecimiento de la institucionalidad. El populismo ha obstruido el desarrollo en América Latina, tergiversando a su favor el descontento social.

Tanto países desarrollados como los que están en proceso, son afectados por este fenómeno político. En América Latina, hubo un gran avance en la política si bien es cierto, con la desaparición de dictaduras militares, con excepciones por supuesto, pero eso no quiere decir que la democracia resplandezca, puesto que hay problemáticas tales como la corrupción se hacen notar en cada momento en el que se quiere evaluar el desempeño de las instituciones y nuestros representantes. Con esto vemos que hay muchos aspectos más que tratar, ya sean los partidos políticos, la institucionalización, sistemas políticos y hasta el denominado actual neopopulismo.

## 8. Referencias:

- Arnold, M. (2011, 30 de julio). ¿Existen Las Bases Para El Populismo En Chile? *Le Monde Diplomatique*. <http://uchile.cl/s74605>
- Arano, B. (2018). Repensando el populismo. Hacia una democracia radical y agonista. *Revista de la Red Intercátedras de Historia de América Latina Contemporánea*, 5(9). <https://bit.ly/2Ql1hp9>
- Barozet, E. (2008). Populismo regional y estado en Chile. *Universidad de Chile*, 19(2), 45-60. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4004961>
- Barría, D. (2011). Reseña de “El Ibañismo. Un caso de populismo en la política chilena (1937-1952)” de Fernández, Joaquín. *Revista Política*, 49(1), 245-248. <https://bit.ly/31aOt7c>
- Carlés, G. (2001). Repensando el Populismo. *Washington D.C.* <http://lasa>
- Cotler, J. (1995). Política y sociedad en el Perú: cambios y continuidades. *IEP*. <https://bit.ly/3vUmJBF>
- De la Torre, C. (2007). Populismo y Democracia, Cuadernos del Cendes, 3 (73), 171-184. [http://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S101225082010000100007&lng=es&tlang=es](http://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S101225082010000100007&lng=es&tlang=es)
- Duque, I. (2019, 24 de julio). El populismo es una plaga que acompaña a la democracia: Mario Vargas Llosa. *El Heraldo*. <https://www.elheraldo.co/politica/el-populismo-es-una-plaga-que-acompana-la-democracia-mario-vargas-llosa-652479>
- González, O. (2007). Los orígenes del populismo latinoamericano: Una mirada diferente. *CENDES*, 24 (66), 75-104. <https://bit.ly/3d4bfTQ>
- Hermet, G. (2008). El Populismo como Concepto. *Revista de Ciencia Política* (Santiago), 23(1), 5-18. DOI: <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2003000100001>
- Hernández , P. (2018). El sistema político peruano: su principal nota característica y dos omitidas propuestas de reforma. *Vox Juris*, 35(1), 57-67. DOI: <https://doi.org/10.24265/voxjuris.2018. v35n1.05>
- Laclau, E. (2005) La Razón Populista. *Revista de Ciencia Política* (Santiago), 26(1). DOI: <https://doi.org/10.4067/s0718-090x2006000100017>
- Lázaro, S. (2008). Mónica Blanco. 2007. Reforma en el agro pampeano. Arrendamiento, propiedad y legislación agraria en la provincia de Buenos Aires, 1940- 1960. *Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes*. 350 p. *Mundo Agrario*, 8(16). <https://bit.ly/3lF2Mdz>
- O'Donnell, G. (1994). Delegative Democracy. *Journal of Democracy*, 5(1), 55-69. DOI: <https://doi.org/10.1353/jod.1994.0010>
- Poblete, M. (2016). Populismo, un análisis histórico y comparado de Argentina, Brasil y Venezuela”, *Universidad Complutense*. <https://bit.ly/2NIvs8Z>
- Potash, R. (1985). Perón y el G.O.U, Los documentos de una logia secreta. *The Hispanic American Historical Review*, 65(2), 381-382. DOI: <https://doi.org/10.2307/2515281>
- Retamozo, M. (2014). Populismo en América Latina: desde la teoría hacia el análisis político. Discurso, sujeto e inclusión en el caso argentino. *Colombia Internacional* 82, 221-258. DOI: <https://doi.org/10.7440/colombiaint82.2014.09>
- Romero, J. L. (1956). Las ideas políticas en la Argentina. *Duke University*, 28(2), 259-261. DOI: <https://doi.org/10.2307/2507738>
- Salinero, M. (2016). Populismo en América Latina, análisis comparado de los factores que potencian o debilitan la discrecionalidad de la representación populista en el gobierno: los casos de Venezuela y Bolivia. *Universidad de Barcelona*. <https://bit.ly/315BfZe>

**Tertiary education expansion and access for disadvantaged women in Brazil and Mexico****Adriana Rueda Barrios**

Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey

a01329686@itesm.mx

**Abstract**

*This paper seeks to identify if women from vulnerable, socioeconomic and ethnic/racially, backgrounds have been benefited from this process through the Maximally Maintained Hypothesis developed by Raftery and Hout (1993), in which vulnerable or less advantageous groups can access education only after the demand of the most advantaged group has been met. Using data from the National Household Surveys from Brazil (PNAD) and Mexico (ENIGH) both countries were studied for the 2004 and 2014 periods in order to observe the changes occurring through time, with a focus on the women population. As a result, this study found two different dynamics of inclusion: while in Brazil higher socioeconomic inclusion has been attained, there is a persistent stratification by race in tertiary education with an underrepresentation of non-white participants. On the other hand, Mexico has advanced in terms of including the population that describes itself as indigenous or understands an indigenous language, nonetheless underrepresentation from those that speak an indigenous language persist and socioeconomic stratification remains a factor of exclusion.*

**Keywords:** Tertiary education, inclusion, Maximally Maintained Inequality, intersectionality.

**Resumen**

*Este trabajo busca identificar si las mujeres de entornos vulnerables, socioeconómicos y étnicos / raciales se han beneficiado de este proceso a través de la Hipótesis máximamente mantenida desarrollada por Raftery y Hout (1993), en la que los grupos vulnerables o menos ventajosos pueden acceder a la educación solo después de la finalización. se ha satisfecho la demanda del grupo más aventajado. Utilizando datos de las Encuestas Nacionales de Hogares de Brasil (PNAD) y México (ENIGH) se estudiaron ambos países para los períodos 2004 y 2014 con el fin de observar los cambios ocurridos a lo largo del tiempo, con un enfoque en la población de mujeres. Como resultado, este estudio encontró dos dinámicas de inclusión diferentes: mientras que en Brasil se ha logrado una mayor inclusión socioeconómica, existe una estratificación persistente por raza en la educación terciaria con una subrepresentación de participantes no blancos. Por otro lado, México ha avanzado en cuanto a incluir a la población que se describe a sí misma como indígena o entiende una lengua indígena, sin embargo persiste la subrepresentación de quienes hablan una lengua indígena y la estratificación socioeconómica sigue siendo un factor de exclusión.*

**Palabras clave:** educación terciaria, inclusión, desigualdad máxima mantenida, interseccionalidad.

## 1. Introducción

Since the end of the 20th century education access for women has expanded considerably. In Latin America, the gender gap considering years of educational attainment has closed for the cohort born in 1960 and onwards (Duryea, Galiani, Nopo, & Piras, 2007). As well, in this region women have had, on average, greater participation in the educational levels ranging from primary to tertiary educational levels (Creighton & Park, 2010).

Mexico and Brazil have undergone different processes regarding the expansion and massification of tertiary education. Access to higher education has become an essential factor for social mobility and access to better wages and jobs (Carvalhaes & Ribeiro, 2019). Nonetheless, despite the processes of expansion in tertiary education and the closure or reversal of the gender gap in this educational level, scholars such as Jones and Ramchand (2016) have pointed out at the necessity to refocus the study regarding the gender gap in education towards a more comprehensive approach that recognizes the intersectionality of vulnerabilities within the category of gender. Factors such as the socioeconomic (Kattan & Skékely, 2015; Leone, 2017) or the ethnic/racial background of women (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2018; Carvalhaes & Ribeiro, 2019; Ribeiro, & Schlegel, 2015) may affect the possibility of women to participate and advance in the educational system.

Hence, this paper seeks to evaluate the participation in tertiary education of women, based on the Maximally Maintained Inequality hypothesis, to evaluate if the expansion of education in the 2004 to 2014 years has benefited vulnerable women (from socioeconomically or ethnic/racial marginalized groups) in Mexico and Brazil using the data available at the households surveys conducted at each country. Addressing those dynamics have important implications for policymakers, which may reorient their policies with the aim to palliate those inequalities.

Literature regarding the expansion on tertiary education points at the period of the latter half of the 20th century as the initial phase in which tertiary educational expansion unfolded, more specifically, the 1970s decade (Schofer & Meyer, 2005; Becker, Hubbard, & Murphy, 2010). Schofer and Meyer (2005) conducted a comprehensive study in which they remarked that tertiary educational expansion is not dependent on national variables but instead it is a global phenomenon driven by factors such as: the move from a statist vision of the world towards an interconnected international society in which education is standardized, technological innovation, economic development and a shift towards a vision of education as an investment on human capital that may enhance development and growth, additionally Kalkbrenner (2014) points out factors such as the expansion of secondary education and government decentralization. This has allowed for a higher participation of women in the educational sphere and the closing (and even reversal) of the gender gap in most of the developed world and in some developing countries (Becker, Hubbard, & Murphy, 2010; Buchmann & Hannum, 2001). Nonetheless, literature suggests a need to refocus from gender gap inequalities towards a more comprehensive that includes socioeconomic and ethnic/racial inequalities in the access to tertiary education (Jones & Ramchand, 2016; Creighton, Post, & Park, 2016; Connor, Tyers, Modood, & Hillage, 2004; Canelas & Salazar, 2014; Gerber & Cheung, 2008).

## 2. The Human Capital Approach Towards Education

The human capital approach (HCA) understands education as a tool for the generation of skills and knowledge that allows enhancing productivity factors in order to produce higher returns (in terms of wages) for those who are educated and increase their knowledge or improve their skills; thus, education is seen as a key investment in order to achieve human-centered development (Robeyns, 2006; Becker, 1993). Drawing from the economic concept of capital as a source of positive outputs (mainly in terms of income) the HCA understands the inseparability of humans and the knowledge and skills they acquire through life as productivity factors that enhance their capital production (Nica, 2012). Therefore, the HCA proposed by Becker (1993) can be defined as “the accumulation of knowledge, particularly from formalized education, expressed as the individual human capacity to complete some form of labor that produces economic value to society” (Kalkbrenner, 2014, p.13). Some of the returns on educational investment can be seen at a macro-economic extent (Olaniyan & Okemakinde, 2008; Grdinić, 2014). On the other hand, returns are also perceived at the private level, in terms of positive impacts of education investment on productivity (Wossmann, 2003). Also, returns are experienced at a social level, in which higher individual levels of human capital generates more productive societies (Nica, 2012) and externalities regarding the investment on human capital may benefit other aspects such as low criminality and higher political participation (Lange & Topel, 2006, p.461).

## 3. Hypothesis Regarding the Access to Tertiary Education: Maximally Maintained Inequality (MMI)

Expansion of tertiary education access does not necessarily implicate equal access to it. In a study concerning the Irish educational reform that aimed to expand the access of secondary levels, Raftery and Hout (1993) demonstrated that “educational achievement is a process of accumulation” (Raftery & Hout, 1993, p. 49) by highlighting the effects of origin and birth cohort on educational transition. Hence, Raftery & Hout (1993) conclude with the hypothesis of Maximally Maintained Inequality (MMI) as a model to explain the different rates of enrolment and transitions according to socioeconomic class barriers (Hout, 2006). Thus, the effects of socioeconomic origin on school enrolment decreases when the upper socioeconomic classes have their educational demands on a given level satisfied.

As a response to the MMI hypothesis, Lucas (2001) proposed the EMI hypothesis as a comprehensive approach that included the MMI and the life course perspective (LCP) approaches, concluding that in spite of having universal access at a certain educational level, inequality and the individual socioeconomic background will persist since those from lower SES will be allocated in educational institutions with lower quality: “equalizing quantity is insufficient to undermine inequality, because inequality in the types of education obtained can effectively reproduce patterns of advantage and disadvantage” (Lucas & Byrne, 2017, p.3).

## 4. Inequality in Tertiary Education and Socioeconomic, Gendered and Ethnical Factors

According to the MMI hypothesis mentioned above, socioeconomic conditions play an important role to access tertiary and quality education and for social mobility overall. Nevertheless, gender and ethnicity are important factors that have an impact on the capacity of individuals to

access tertiary education. Gender differences regarding access to tertiary education in quantitative and global terms have overall decreased, being women's levels of enrolment higher at a global scope since the year 2000 (Becker et al., 2010; Schofer & Meyer, 2005; Marginson, 2016).

Despite the higher enrolment rates of women on a global scale, the expansion of tertiary education has not involved at the same rate minorities which often come from low SES levels (Schofer & Meyer, 2005) and important contributions of the literature regarding educational expansion have remarked the importance of refocusing towards socioeconomic factors of exclusion (Knodel & Jones, 1996; Jones & Ramchand, 2016). Persistent horizontal segmentation, as well as differentiated access, explain why in "elite" institutions women, ethnic minorities, and individuals from lower SES are underrepresented (Gerber & Cheung, 2008; Ianelli, 2011).

### **5. Tertiary Educational Expansion in Latin America and Accessibility for Women, low SES levels, and Ethnic/Racial Groups.**

Latin America has been experiencing, at a regional level, a period of educational expansion since the beginning of the 21st century: the gross enrolment rate of the region (40%) is only behind North American and Western European rates nevertheless, countries like Mexico and Brazil remain under the average rates (Avitabile, 2017). Factors such as the increasing demand for skilled labor, and expansion on the offer of educational programs, the growing number of educational institutions can explain this expansion from a supply-side (Schofer & Meyer, 2005). On the other side, the gender gap towards access of higher education closed for the cohort of women born in the sixties, which was able to achieve equal years of schooling, and for those women born in the seventies, the gender gap regarding years of schooling reversed (Duryea et al., 2007; Knodel & Jones, 1996).

Despite the general expansion of high educational levels, intergenerational mobility is low, inequality remains high (Leone, 2017), and vulnerable groups (ethnic/racial groups and people from poor socioeconomic backgrounds) tend to be underrepresented or excluded from tertiary levels of education (Marginson, 2016). Those intersected vulnerabilities mentioned above (gender, ethnicity, and SES background) must be understood under the light of the particularities of the Latin American context (Economic Commission for Latin America and the Caribbean [CEPAL], 2016). Leone (2017) highlights that not only is an individual SES family background a determinant factor for educational mobility but also, individual characteristics such as ethnical identification. Regarding gender, women from the lowest SES groups tend to achieve fewer years of schooling in comparison to men, this situation aggravates for women from ethnic minorities and lower SES backgrounds (Duryea et al., 2007).

Ethnic groups in Latin America, mainly indigenous and afro-descendant populations, have been specially marginalized, nonetheless literature on educational unequal access for ethnic minorities from a gendered perspective has not been extensively developed in Mexico, recently Creighton and Park (2015) studied general access to education for ethnic populations from the Mexican Family Life Survey and Worthman (2017) studied equality in the access of graduate education in the southeastern region of Mexico. In Brazil, authors like Rosemberg (2002) have studied gender and race inequalities to access education at a broad level, while Beltrão & Teixeira (2004) and Carvalhaes & Ribeiro (2019) have studied career segmentation in undergraduate levels through race and gender. One of the intersection of vulnerabilities for ethnic minorities is their overrepresentation at lower SES levels, situation that is similar for Brazil and Mexico (CEPAL, 2016; Creighton et al., 2016). As a

consequence, the higher risk of poverty levels affects the possibility of entering tertiary educational levels for those ethnical groups, by having 15% less chances to enroll at a high educational level in the Latin American region (Haimovich Paz, 2017). There are still important barriers for those women who also belong to ethnic/racial and low socioeconomic groups with an impact that reaches their ability to enter the labor market (CEPAL, 2016): Canelas & Salazar (2014) concluded that the exclusion of women from ethnic groups from higher levels of education has an important impact on the wage gap experienced at the labor market by that population. Finally, education has been pointed out as one key factor to increase intergenerational mobility and overcome inequality (Behrman, Gaviria & Székely, 2001; Neidhöfer, Serrano & Gasparini, 2018).

## 6. Methodology

A quantitative approach was chosen, using as the main sources secondary data from the household surveys conducted by the government institutes of geography and statistics of Mexico and Brazil. In the case of Brazil, the data used came from the National Household Sample Survey (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD) collected by the Brazilian Institute of Geography and Statistics (IBGE). This national survey addresses topics such as education, labor, income, housing and others, covering 1100 municipalities in both rural and urban areas in 2004 and 2014 (IBGE, 2005; IBGE, 2015). In the case of Mexico, the data used came from the National Survey on Income and Expenditure of Households (Encuesta Nacional de Ingreso y Gastos de los Hogares Tradicional- ENIGH) collected by the Mexican Institute of Geography and Statistics (INEGI). This survey has been conducted at a national level since 1992 on a biannual basis, and since 2004 covers rural and urban areas, being representative at a national level (INEGI, 2004; INEGI, 2014).

Regarding the variables used, both databases contemplated education according to the enrollment status (currently enrolled or no) which offered two different variables: currently enrolled level of instruction or highest level of instruction obtained (if not currently enrolled). Both variables were combined in order to obtain a new variable which allowed to indicate all the population that participated in higher/tertiary education, whether if it was currently enrolled or if it was not. Gender, ethnicity/race, and SES level, the independent variables that affect education, were considered in both databases with some differences. The socioeconomic level was analyzed in terms of income and divided into quintiles for both databases. The ethnicity variable posed some challenges since the PNAD had an explicit component for skin color/race (cor ou raça) while the ENIGH contemplated the variables “hablante de lengua indígena” (speaks an indigenous language), “comprende lengua indígena” (understand an indigenous language) and “autodescripción etnica” (self-considered as part of an indigenous or ethnic group) as the determinants for ethnicity. This represented a limitation since this indicator was only available for the case of Mexico in 2014.

## 7. Discussion

In the two last decades, the tertiary education system has expanded in America Latina, and with this, the level of participation of women has increased significantly, even surpassing the number of men that enroll in higher education. Mexico and Brazil had not been the exception to this phenomenon. Nonetheless, this does not mean that complete inclusion has been attained, instead, this paper seeks to evaluate if this expansion has benefited (and to what extent) women from vulnerable backgrounds. The results presented in the previous section indicate that for Mexico

and Brazil the Maximally Maintained Inequality hypothesis is confirmed for both countries, giving higher relevance to socioeconomic and race/ethnicity factors and showing that gender only plays an important role in the access to higher education of the women from the lowest quintile in Mexico in 2004: hence, women from the highest quintiles and non-ethnic/white background had benefited from tertiary education expansion more. Thus, confirming Creighton & Park (2015) Jones & Ramchand (2016) analysis as well, which warns on the greater weight of socioeconomic and ethnic factors in marginalization and exclusion from tertiary education, rather than gender providing greater support for the MMI hypothesis.

### **8. Tertiary educational expansion in Mexico but persistent socioeconomic and ethnic inequalities**

Since the 1990s a significant expansion of the high educational system occurred as a consequence of governmental policies. On one side, Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), with the Educational Modernization Program, aimed at decentralizing educational institutions with a special focus on the promotion of technical education (Villa & Rodríguez, 2003): additionally, in 1993 a Constitutional Amendment made secondary education compulsory, a decision with implications on the future demand of higher education. As a consequence of the modernization programs implemented in the 90s, the coverage of technical education increased by almost 60%, and the private sector almost doubled its presence as a supplier of tertiary education (Rodríguez-Gómez & Casanova-Cardiel, 2005). At the same time, the subsequent administrations of Vicente Fox (2000-2006) and Felipe Calderón (2006-2012) increased access and coverage of tertiary education, with the creation of 195 new technical institutions during those two presidential terms (Worthman, 2017).

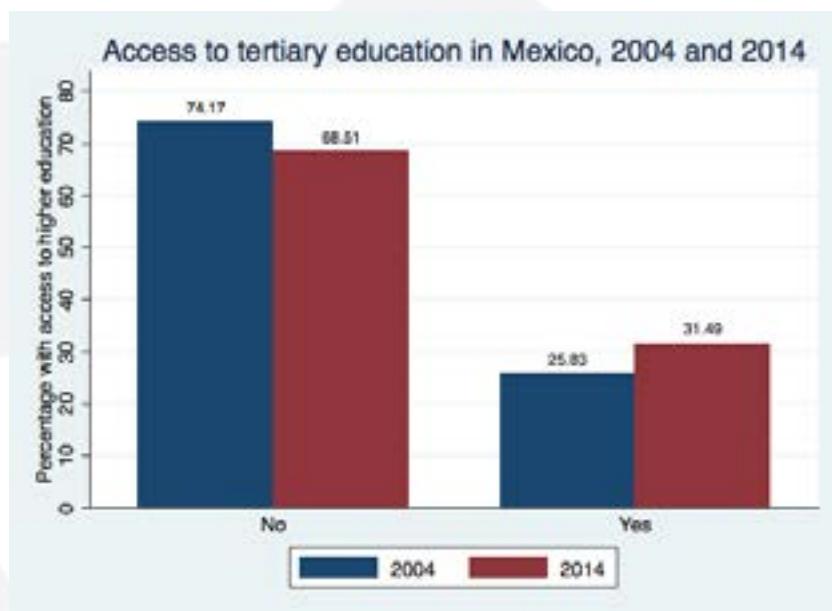


Figure 1. Access to tertiary education in Mexico in 2004 and 2014

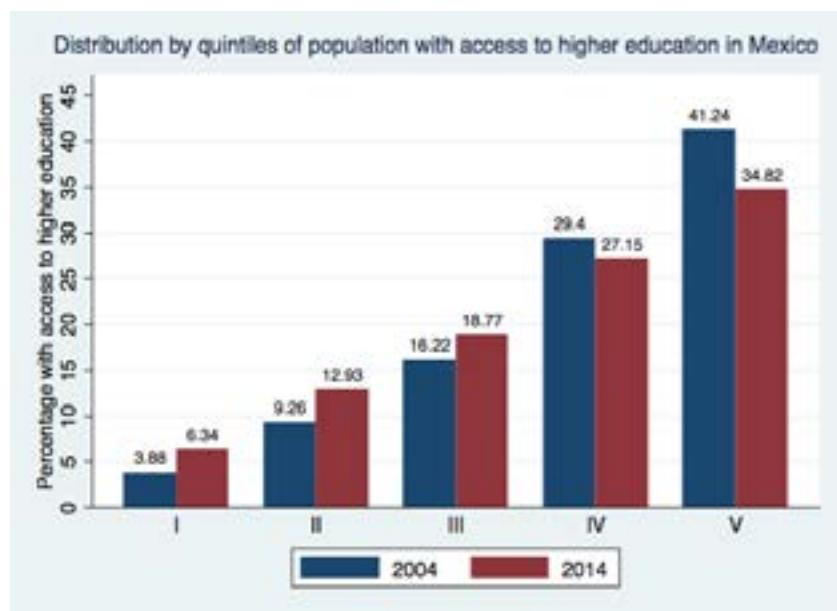


Figure 2. Distribution by quintiles of population with access to higher education in Mexico, 2004 and 2014

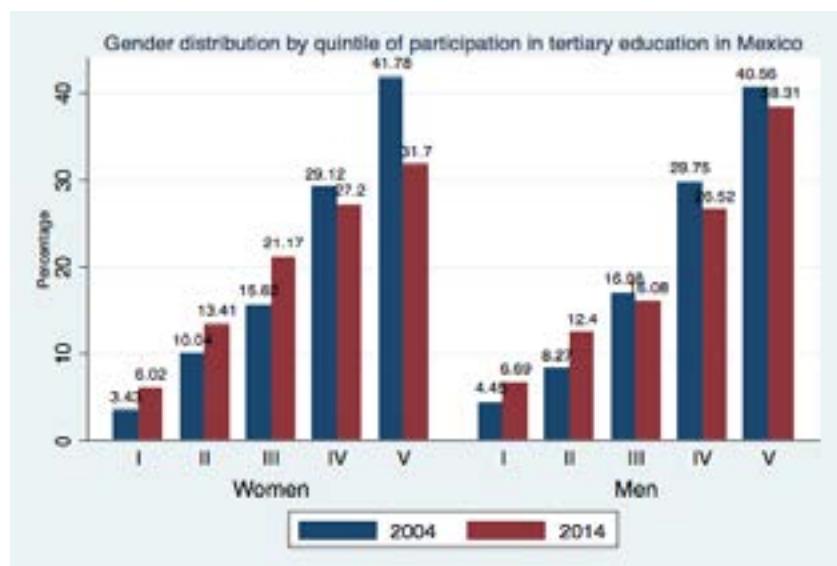
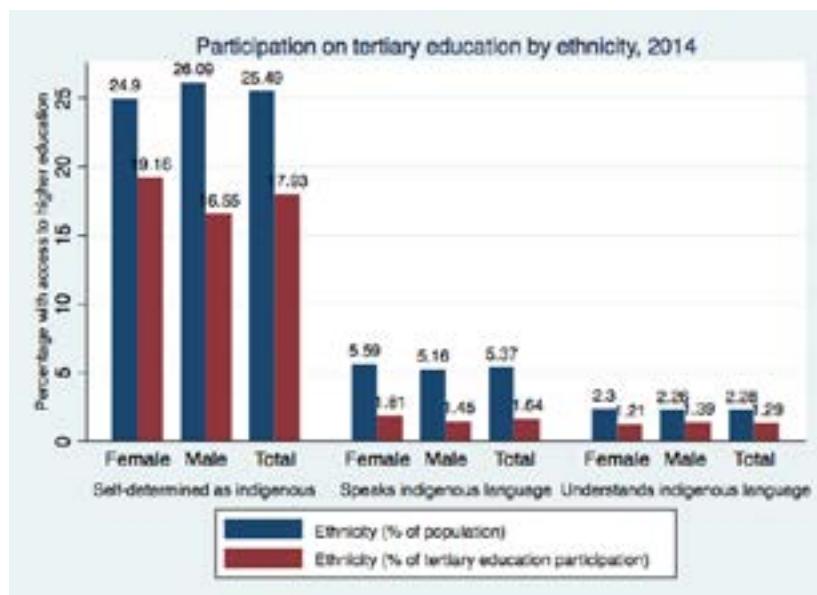


Figure 3. Gender distribution by quintile of population that accessed higher education in Mexico, 2004 and 2014

Regarding the distribution by quintile of population between 18 to 22 years old that accessed higher education, it is noticeable that in 2014 the participation increased in the first three quintiles, while it decreased in the highest two. In 2004 the distribution by quintiles was the same for men and women, except for the lowest quintile, in which fewer women from the first quintile participated less than men from that quintile in higher education. For 2014, the percentage of women from the lowest quintile increased, nonetheless still 3 out of 10 women participating in higher education by 2014 were from a high socioeconomic background. This reduced participation from women from the poorest quintile in 2004 and 2014 confirms Jones & Ramchand (2016) preoccupation with socioeconomic factors as the main drivers of lack of access to education instead of gender factors. Thus, socioeconomic factors, such as belonging to a low-income family or sector, generate

interwoven conditions that “curtail [the] ability to perform well in school and attain a college degree” (Jones & Ramchand, 2016, p.965).



Graph 4. Percentage of population that participates in tertiary education by ethnicity in Mexico in 2014, compared to total population in those categories

The understanding of ethnicity in Mexico differs from the one in Brazil (race) since, the former is a country with “with a large population of African descent, where racial categories map onto a black-white continuum” while the first enters into the category of countries “in which the primary distinction is between the indigenous population and the mestizo or mixed-race majority” (Villareal, 2015, p.653). Indigenous people are well represented in the case of those self-ascribed as indigenous and those that understand an indigenous language. On the other hand, less than a third of that population of women that speak an indigenous language is participating in higher education, highlighting the necessity to overcome linguistic barriers to include this population in the process of educational expansion.

Yet, as Flores and Telles (2012) and Creighton and Park (2015) affirmed, for recent cohorts (born after 1992) ethnicity is not the principal factor of exclusion and instead, socioeconomic status and backgrounds have a higher weight in social stratification. Nonetheless, contrary to the results showed for the overall population with access to higher education, in the case of those that speak or understand an indigenous language gender has a considerable impact on the population of the first quintiles since women participated substantially less.

Although a saturation point is far from being reached in higher education in Mexico, the higher influence from those socioeconomic factors in access to education confirms the Maximally Maintained Inequality (MMI) hypothesis. The persistent effect of income for both, men and women, in 2004 and 2014, reveals that expansion in education has occurred but preserving the “class-odds ratio” (Raftery & Hout, 1992, p.56) in which the highest quintiles hoard tertiary education, only allowing for the lowest quintiles to be included when their demand for higher education is satisfied. Thus, the (small) increases of participation in 2014 in higher education by the lower quintiles show a diminution in those class barriers. Nonetheless, the population from the two highest quintiles still represent more than 60% of the participants in higher education.

## 9. Educational expansion in Brazil: higher inclusion at a socioeconomic level, less representativity in terms of race

Since 1990 and until 2010, Brazil's higher education has been constantly expanding and enrolment rates have quadrupled (Carvalhaes & Ribeiro, 2019). Tertiary educational expansion in this country can be traced back to 1968, with the *Reforma Universitária*, which created a stratified educational system in which public high-quality, tuition-free institutions were available for the highest quintiles, while low-quality, private universities were abundant and the preferable option for the medium to low quintiles (Martins, 2006).

The educational reforms mentioned before allowed for women to enter at a higher extent into tertiary educational levels; for the cohort born in 1971 the proportion of women that conclude higher education was almost twice as high in comparison to men, reversing the gender gap on quantitative terms (Beltrão & Alves, 2009) In 1996, with the *Lei de Diretrizes e Bases da Educação*, Brazil institutionalized technical education as an alternative to traditional degrees (Balbachevsky & Sampaio, 2017) and boosted the creation of private institutions due to wider flexibility regarding the requisites for the creation: by 2002 69.8% of enrolled students were at a private institution (Barreyro & Costa, 2015). Scholarship programs such as *Programa Universidade para Todos (ProUni)*, created in 2004, sought to increase representativity (regarding lower SES and race/ethnic groups) in private institutions, while the *Lei de Cotas para o Ensino Superior* of 2012 sought equality through quotas for students who belonged to an ethnic/racial group and came from a low SES background (Barreyro & Costa, 2015).

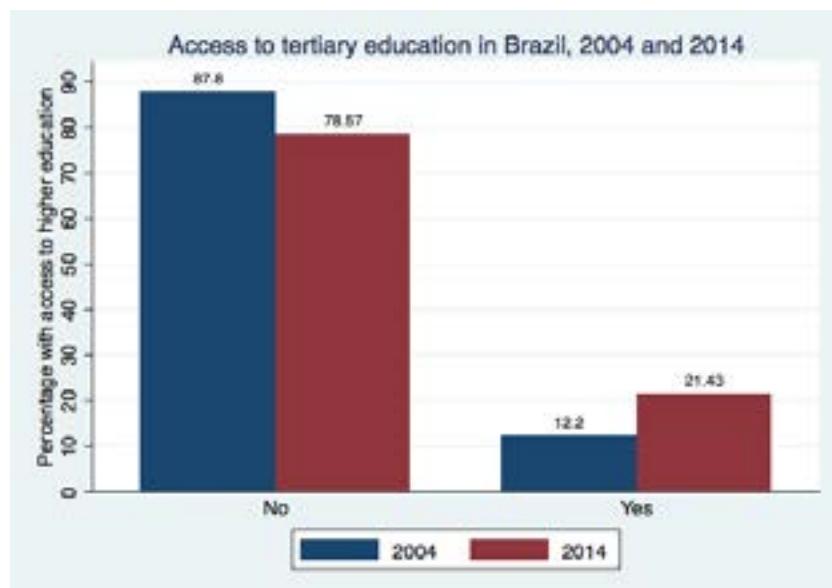
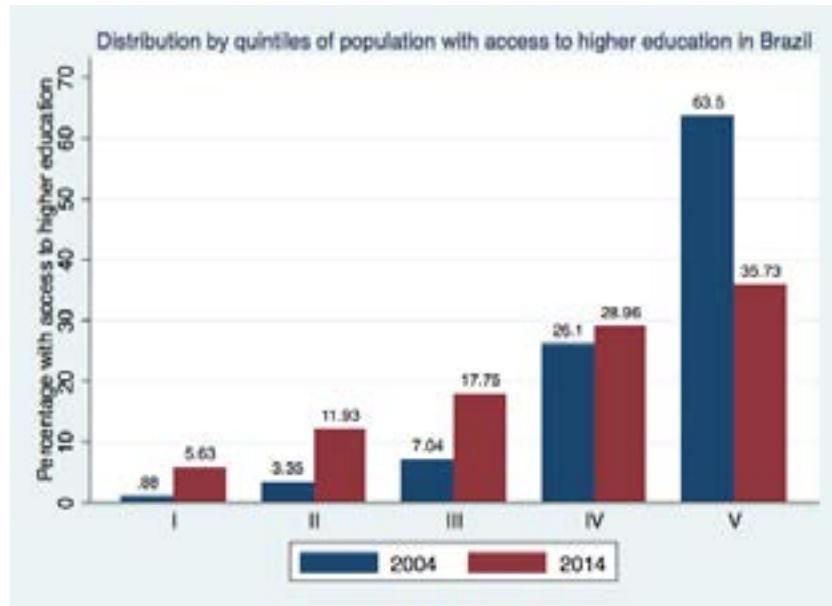
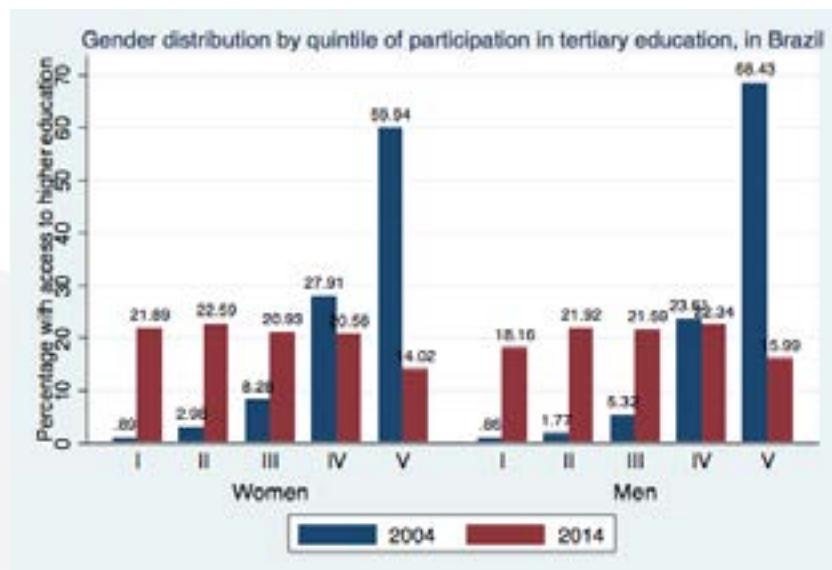


Figure 5. Expansion of access to tertiary education in Brazil

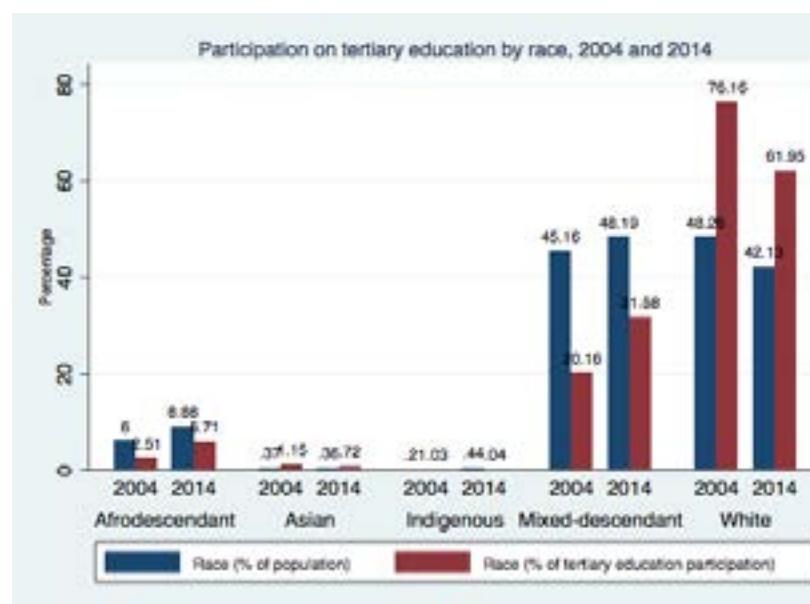


Graph 6. Distribution by quintiles of population with access to higher education in Brazil, 2004 and 2014

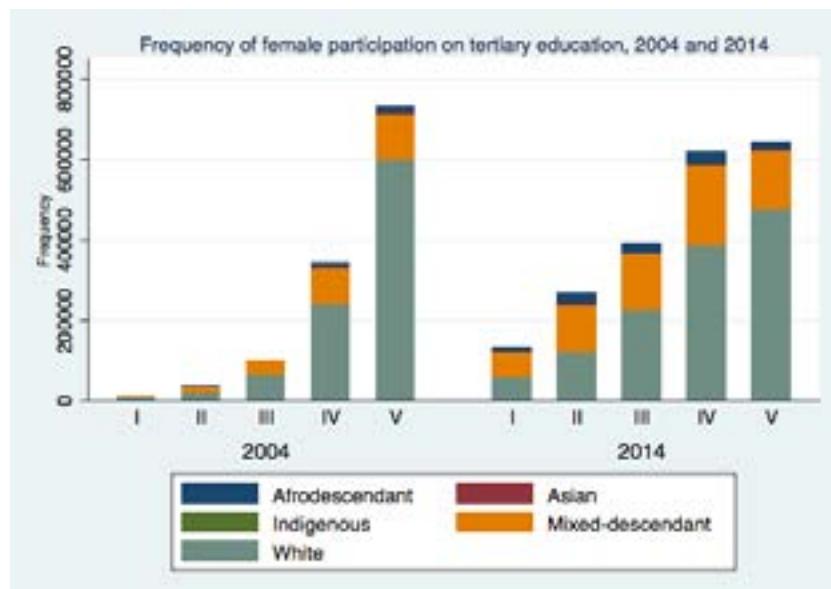


Graph 7. Gender distribution by quintile of population that accessed higher education in Brazil, 2004 and 2014

Those efforts towards higher inclusion in ProUni and the Lei de Cotas are reflected in the changes seen from 2004 to 2014. First, in 2004 more women than men participated in higher education, yet in Brazil there was a clear and sharp socioeconomic stratification, being women from the fifth quintile nearly 2/3 of the total women that participated in higher education. A loud redistribution (as shown in Graph 6 and 7) of the population of women participating in higher education by quintiles occurred from 2004 to 2014, including increasing participation of those from the first three quintiles. The case of Brazil differs from the Mexican experience, since this redistribution increased to a great extent the participation of women from the first three quintiles, while the population of women in the fifth quintile decreased by almost 46 percentual points.



Graph 8. Population in Brazil from 18 to 22-year-olds with access to higher education by race



Graph 9. Brazil's women participation in tertiary education by race and quintile

Adding to the socioeconomic factor, participation in higher education in Brazil was highly stratified in terms of race for both years, 2004 and 2014. It is important to highlight that race in Brazil is understood differently than in Mexico, instead race is defined by skin color characterizations along a white-black spectrum (Villareal, 2010). The results showed an overrepresentation of the white population in higher education (as seen in Graph 8) while Mixed-descendant, Afro-descendant and Indigenous population are importantly underrepresented, even after the expansion process that occurred from 2004 through 2014. Those findings match the conclusions of Artes (2018) and Leone (2017), as the later affirms that “intergenerational education mobility is correlated with the self-identified race and ethnicity” (p.18).

For Brazil, the MMI hypothesis could be understood from a socioeconomic perspective and a racial perspective. From the first, socioeconomic, perspective, the redistribution of the participation by quintiles experiment from 2004 to 2014 in Brazil may correspond to a saturation of the demand from the more privilege socioeconomic groups and at the same time, to the implementation of affirmative action programs to increase the participation from the in a low socioeconomic level. From the second, racial, perspective, the MMI hypothesis could explain how access to education is stratified being the population from a white tonality more benefited than other non-white individuals: the expansion on participation in tertiary education from 2004 to 2014, as well as the implementation in 2012 of positive action programs such as the *Lei de Cotas*, may explain a higher percentage of non-white individuals at tertiary levels.

## 10. Conclusion

Finding if women from vulnerable socioeconomic or ethnic/racial backgrounds benefited from the expansion on access to tertiary education in both Mexico and Brazil allow researchers to look closely at those process of expansion and examine how inclusive they are or whether several areas of opportunity towards more inclusion exist. The differences in the Mexican and Brazilian cases show countries with different processes of expansion, some with a higher extent of integration for indigenous women but with a persistent stratification in socioeconomic terms (as it is in Mexico) and others with a better redistribution regarding the access by quintile to tertiary education but with a lack of representation from important non-white racial groups (as it is in Brazil).

It is important to highlight the limitations of analyzing the case of Mexico in terms of ethnicity, due to the lack of variable, as well as the difficulties of homogenizing the data for two countries with different kinds of tertiary educational systems, since they behaved in substantially different patterns and this diffculted the analysis through the MMI hypothesis. Another limitation of this study is that it only considerate, for practical reasons, a restricted age group (18 to 22 years old), it must be highlighted that a significant part of the participants exceeds this age due to factors such as late enrolment in secondary school, repeaters of secondary school levels, integration to the labor workforce before accessing a tertiary school level, and so forth. Finally, to have a deeper understanding of those processes towards inclusion, analysis such as the one made by Artes (2018) in Brazil on post-tertiary educational access could be replicated in Mexico and further analysis on the type of education (whether it is private or public) and the quality of that education that women have access to over those periods could show a light on other forms of stratification at a horizontal level (through the Effectively Maintained Inequality hypothesis), moving forward from the vertical analysis portrayed here, yet the lack of data has been an important impediment for researchers to construct consistent literature on the EMI hypothesis in Latin America.

## 11. References

- Artes, A. (2018). Dimensionando as desigualdades por sexo e cor/raça na pós-graduação brasileira. *Educação Em Revista*, 34(0). <https://doi.org/10.1590/0102-4698192454>
- Avitabile, C. (2017). The Rapid Expansion of Higher Education in the New Century. In M. Marta Ferreyra, J. Botero Álvarez, F. Haimovich Paz, & S. Urzúa, At a Crossroads: Higher Education in Latin America and the Caribbean (pp. 47–75). <https://doi.org/10.1596/978-1-4648-1014-5>
- Ayalon, H., & Shavit, Y. (2004). Educational Reforms and Inequalities in Israel: The MMI Hypothesis Revisited. *Sociology of Education*, 77(2), 103–120.
- Barreyro, G. B., & Costa, F. L. O. (2015). Las políticas de educación superior en Brasil en la primera década del siglo XXI: Algunas evidencias sobre impactos positivos en la equidad. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 20(64), 17–46.
- Becker, G. S. (1993). Human capital: A theoretical and empirical analysis, with special reference to education (3rd ed). Chicago: The University of Chicago Press.
- Beltrão, K. I., & Alves, J. E. D. (2009). A reversão do hiato de gênero na educação brasileira no século XX. *Cadernos de Pesquisa*, 39(136), 125–156. <https://doi.org/10.1590/S0100-15742009000100007>
- Beltrão, K. I., & Teixeira, M. D. P. (2004). O vermelho e o negro: Raça e gênero na universidade brasileira: Uma análise da seletividade das carreiras a partir dos censos demográficos de 1960 a 2000.
- Boliver, V. (2011). Expansion, differentiation, and the persistence of social class inequalities in British higher education. *Higher Education*, 61(3), 229–242. <https://doi.org/10.1007/s10734-010-9374-y>
- Buchmann, C., & Hannum, E. (2001). Education and Stratification in Developing Countries: A Review of Theories and Research. *Annual Review of Sociology*, 27(1), 77–102. <https://doi.org/10.1146/annurev.soc.27.1.77>
- Cabrera, F.-J. (2016). La influencia del capital socioeconómico y cultural en el acceso a las instituciones de educación superior en Chile. 38.
- Canelas, C., & Salazar, S. (2014). Gender and ethnic inequalities in LAC countries. *IZA Journal of Labor & Development*, 3(1), 18. <https://doi.org/10.1186/2193-9020-3-18>
- Carvalhaes, F., & Ribeiro, C. A. C. (2019). Estratificação horizontal da educação superior no Brasil: Desigualdades de classe, gênero e raça em um contexto de expansão educacional. *Tempo Social*, 31, 195–233.
- Chesters, J. (2015). Maintaining Inequality Despite Expansion: Evidence of the Link between Parents' Education and Qualitative Differences in Educational Attainment: Maintaining Inequality Despite Expansion. *Higher Education Quarterly*, 69(2), 138–157. <https://doi.org/10.1111/hequ.12060>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2016). La matriz de la desigualdad social en América Latina (No. LC/G.2690(MDS.1/2)). Retrieved from Santiago website: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/40668>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2018). Mujeres afrodescendientes en América Latina y el Caribe. Deudas de igualdad (No. LC/TS.2018/33; p. 99). Santiago.
- Connor, H., Tyers, C., Modood, T., & Hillage, J. (2004). Why the difference? A closer look at higher education minority ethnic students and graduates. Institute for Employment Studies Research Report, 552.
- Creighton, M. J., Post, D., & Park, H. (2016). Ethnic Inequality in Mexican Education. *Social*

- Forces, 94(3), 1187–1220. <https://doi.org/10.1093/sf/sov103>
- Creighton, M., & Park, H. (2010). Closing the Gender Gap: Six Decades of Reform in Mexican Education. *Comparative Education Review*, 54(4), 513–537. <https://doi.org/10.1086/653702>
- Duryea, S., Galiani, S., Nopo, H., & Piras, C. C. (2007). The Educational Gender Gap in Latin America and the Caribbean. *SSRN Electronic Journal*. <https://doi.org/10.2139/ssrn.1820870>
- Flores, R., & Telles, E. (2012). Social Stratification in Mexico: Disentangling Color, Ethnicity, and Class. *American Sociological Review*, 77(3), 486–494. <https://doi.org/10.1177/0003122412444720>
- Gerber, T. P., & Cheung, S. Y. (2008). Horizontal Stratification in Postsecondary Education: Forms, Explanations, and Implications. *Annual Review of Sociology*, 34(1), 299–318. <https://doi.org/10.1146/annurev.soc.34.040507.134604>
- Grdinić, M. (2015). Higher Education as a Means of Achieving Economic Growth and Development – A Comparative Analysis of Selected EU and former Soviet Union Countries. *Central European Public Administration Review*, 12(4), 93–114. <https://doi.org/10.17573/ipar.2014.4.a04>
- Haimovich Paz, F. (2017). Equity, Quality, and Variety of Higher Education. In M. Marta Ferreyra, C. Avitabile, J. Botero Álvarez, & S. Urzúa, *At a Crossroads: Higher Education in Latin America and the Caribbean* (pp. 77–113). <https://doi.org/10.1596/978-1-4648-1014-5>
- Hout, M. (n.d.). Maximally Maintained Inequality and Essentially Maintained Inequality. 16.
- Iannelli, C. (2011). Educational Expansion and Social Mobility: The Scottish Case. *Social Policy and Society*, 10(2), 251–264. <https://doi.org/10.1017/S147474641000059X>
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística [IBGE] & Coordenação de Trabalho e Rendimento. (2005). Pesquisa nacional por amostra de domicílios: Síntese de Indicadores - 2004. Rio de Janeiro: IBGE.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística [IBGE] & Coordenação de Trabalho e Rendimento. (2015). Pesquisa nacional por amostra de domicílios: Síntese de Indicadores - 2014. Rio de Janeiro: IBGE.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI] (2005). Síntesis Metodológica de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, ENIGH 2004. Retrieved from <https://www.inegi.org.mx/app/biblioteca/ficha.html?upc=702825000973>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI] (2015). Diseño muestral, ENIGH 2014. Retrieved from <https://www.inegi.org.mx/app/biblioteca/ficha.html?upc=702825070359>
- Jamil, C. (2017). At the intersection of relative risk aversion and effectively maintained inequality in STEM majors: A multilevel approach (Masters). The University of North Carolina, Charlotte.
- Jones, G. W., & Ramchand, D. S. (2016). Closing the Gender and Socio-economic Gaps in Educational Attainment: A Need to Refocus. *Journal of International Development*, 28(6), 953–973. <https://doi.org/10.1002/jid.3051>
- Kalkbrenner, E. L. (2014). Determining how Tertiary Education and Human Capital Formation Influenced Economic Expansion in Israel, Japan, and Norway from 2000-2010.pdf (Doctorate). Lindenwood University, Lidewood.
- Kattan, R. B., & Székely, M. (2015). Analyzing the Dynamics of School Dropout in Upper Secondary Education in Latin America: A Cohort Approach. <https://doi.org/10.1596/1813-9450-7223>
- Lange, F., & Topel, R. (2006). Chapter 8 The Social Value of Education and Human Capital. In *Handbook of the Economics of Education* (Vol. 1, pp. 459–509). [https://doi.org/10.1016/S1574-0692\(06\)01008-7](https://doi.org/10.1016/S1574-0692(06)01008-7)

- Leone, T. (2017). The gender gap in intergenerational mobility: Evidence of educational persistence in Brazil (Diskussionsbeiträge No. 2017/27). Retrieved from Freie Universität Berlin, Fachbereich Wirtschaftswissenschaft website: <http://hdl.handle.net/10419/170574>
- Li, M., Goetz, S. J., & Weber, B. (2018). Human Capital and Intergenerational Mobility in U.S. Counties. *Economic Development Quarterly*, 32(1), 18–28. <https://doi.org/10.1177/0891242417752436>
- Lucas, S. R. (2001). Effectively Maintained Inequality: Education Transitions, Track Mobility, and Social Background Effects. *American Journal of Sociology*, 106(6), 1642–1690. <https://doi.org/10.1086/321300>
- Lucas, S. R., & Byrne, D. (2017). Effectively Maintained Inequality in Education: An Introduction. *American Behavioral Scientist*, 61(1), 3–7. <https://doi.org/10.1177/0002764216682992>
- Marginsion, S. (2016). The worldwide trend to high participation higher education: Dynamics of social stratification in inclusive systems. *Higher Education*, 72(4), 413–434. <https://doi.org/10.1007/s10734-016-0016-x>
- Neidhöfer, G., Serrano, J., & Gasparini, L. (2018). Educational inequality and intergenerational mobility in Latin America: A new database. *Journal of Development Economics*, 134, 329–349. <https://doi.org/10.1016/j.jdeveco.2018.05.016>
- Nica, E. (2012). The increased significance of education as an investment in human capital. *Contemporary Readings in Law and Social Justice*, 4(2), 336–341.
- Olanian, D., & Okemakinde, T. (2008). Human capital theory: Implications for educational development. *Pakistan Journal of Social Sciences*, 5(5), 479–483.
- Permanyer, I., & Boertien, D. (2019). A century of change in global education variability and gender differences in education. *PLoS ONE*, 14(2). <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0212692>
- Raftery, A. E., & Hout, M. (1993). Maximally Maintained Inequality: Expansion, Reform, and Opportunity in Irish Education, 1921–75. *Sociology of Education*, 66(1), 41. <https://doi.org/10.2307/2112784>
- Reijnders, L. S. M. (n.d.). The college gender gap reversal: Insights from a life-cycle perspective. 43.
- Ribeiro, C. A. C., & Schlegel, R. (2015). Estratificação horizontal da educação superior no Brasil (1960 a 2010). In *Trajetórias das desigualdades: Como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos* (pp. 137–164). Centro de Estudos da Metrópole.
- Riphahn, R. T., & Schwientek, C. (2015). What drives the reversal of the gender education gap? Evidence from Germany. *Applied Economics*, 47(53), 5748–5775. <https://doi.org/10.1080/00036846.2015.1058906>
- Robeyns, I. (2006). Three models of education: Rights, capabilities and human capital. *Theory and Research in Education*, 4(1), 69–84. <https://doi.org/10.1177/1477878506060683>
- Rosemberg, F. (2002). Desigualdades de gênero e raça no sistema educacional brasileiro. Presented at the CONFERENCE ON ETHNICITY RACE, GENDER AND EDUCATION, Lima.
- Schofer, E., & Meyer, J. W. (2005). The Worldwide Expansion of Higher Education in the Twentieth Century. *American Sociological Review*, 70(6), 898–920. <https://doi.org/10.1177/000312240507000602>
- Shiner, M., & Modood, T. (2002). Help or Hindrance? Higher Education and the Route to Ethnic Equality. *British Journal of Sociology of Education*, 23(2), 209–232. <https://doi.org/10.1080/01425690220137729>
- Sweet, R., Robson, K., & Adamuti-Trache, M. (2017). Ethnicity and Effectively Maintained Inequality in BC Universities: Ethnicity and Effectively Maintained Inequality in BC Universities. *Canadian Review of Sociology/Revue Canadienne de Sociologie*, 54(4), 497–

518. <https://doi.org/10.1111/cars.12174>
- Tolsma, J., Coenders, M., & Lubbers, M. (2007). Trends in Ethnic Educational Inequalities in the Netherlands: A Cohort Design. *European Sociological Review*, 23(3), 325–339.
- Torche, F. (2010). Economic Crisis and Inequality of Educational Opportunity in Latin America. *Sociology of Education*, 83(2), 85–110. <https://doi.org/10.1177/0038040710367935>
- Urbina, D. R. (2018). Intergenerational Educational Mobility During Expansion Reform: Evidence from Mexico. *Population Research and Policy Review*, 37(3), 367–417. <https://doi.org/10.1007/s11113-018-9466-4>
- Villarreal, A. (2010). Stratification by Skin Color in Contemporary Mexico. *American Sociological Review*, 75(5), 652–678. <https://doi.org/10.1177/0003122410378232>
- Windolf, P. (1997). Expansion and Structural Change: Higher Education in Germany, the United States of America, and Japan (1870–1990). Westview, CO: Westview Press.
- Worthman, S. S. (2017). Las políticas de equidad en la educación superior en México: El caso de la política de regionalización de la BUAP en la sierra nororiental de Puebla (Doctorate, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla). Retrieved from <http://estadisticas.repositorioinstitucional.buap.mx/viewer/index.php?code=339017T#>
- Wossmann, L. (2003). Specifying Human Capital. *Journal of Economic Surveys*, 17(3), 239–270. <https://doi.org/10.1111/1467-6419.00195>

## Call for Papers

*Encuentro Latinoamericano* (ELA) is a peer-reviewed, student-run publication that focuses on Latin American politics. ELA is part of the International Association for Political Science Students (IAPSS).

The languages of publication are English, Spanish, and Portuguese, with all articles accompanied by English abstracts. Aiming at students of all levels and young researchers in political science, law, and related fields, ELA enables junior academic talents to publish at the beginning of their careers. The journal has a strong Latin American focus, which includes Mexico as well as all of Central America, South America, and the Caribbean. Articles about the diaspora can also be reviewed if there is a clear link to Latin America (e.g. a Cuban community in the US or a Brazilian community in the UK). Articles focusing on other countries should be sent to the IAPSS journal POLITIKON.

### Paper Requirements

- Full academic papers with original research based on new primary data or review of existing literature with strong personal input and a length of up to 6,000 words (excluding references and footnotes).
- Research notes based on fieldwork notes, raw data, and observations with a moderate level of analysis and a length of up to 2,000 words.
- Book reviews ranging from 500 to 1,500 words.

All articles should respect the formal structure and all requirements stated in the Paper Submission Guidelines for IAPSS Journals and Publications.

All articles will receive an Editorial Board review and those that respect the structure and requirements will be forwarded to an external peer reviewer. The process is double-blind, meaning the reviewer does not know the name or affiliation of the author and vice versa.  
Send submissions or questions to [elajournal@iapss.org](mailto:elajournal@iapss.org).

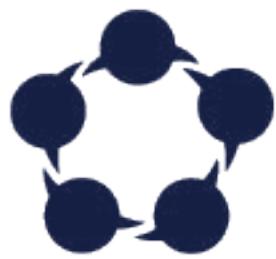
## Call for Reviewers

*Encuentro Latinoamericano* (ELA) is always looking for more peer reviewers. ELA uses a double-blind peer-review process for all manuscripts submitted, with two reviewers assessing the academic quality of every manuscript.

### How to Apply

The process is simple: send [elajournal@iapss.org](mailto:elajournal@iapss.org) an email stating your interest in joining the ELA reviewer database, your research interests/field of work, the languages you speak/read at a native or advanced level, and your CV or resume.

**All ELA positions are unpaid.**



# IAPSS

*Encuentro Latinoamericano  
ELA*

*ISSN 2414-6626*

Find us on our social networks/  
Encuéntranos en nuestras redes sociales/  
Encontre-nos nas nossas redes sociais:



**2021**

---

