

Documento de trabajo 17/2016

30 de diciembre de 2016



El proceso de incorporación de la Unidad Revolucionaria Guatemalteca (URNG) y la construcción de la paz en Guatemala

Manuel Montobbio



El proceso de incorporación de la Unidad Revolucionaria Guatemalteca (URNG) y la construcción de la paz en Guatemala

Manuel Montobbio | Diplomático y Doctor en Ciencias Políticas¹

@ManuelMontobbio 

Índice

Resumen	3
(1) Planteamiento. Incorporación y construcción de la paz: una aproximación desde el proceso guatemalteco.....	4
(2) El punto de partida. El <i>Acuerdo de Bases para la Incorporación de la URNG a la Legalidad</i> : negociación, planteamiento y contenido	10
(3) El proceso de incorporación de la URNG y la Comisión Especial Incorporación ...	14
(3.1) El establecimiento de la CEI y la desmovilización	14
(3.2) El desarrollo del proceso de incorporación durante el mandato inicial de la CEI (hasta el 3 de mayo de 1998).....	15
(3.3) Un alto en el camino: el diseño de una nueva fase hacia la incorporación	17
(3.4) La segunda etapa de la CEI (mayo-noviembre 1998) y la elaboración de su Informe Final	20
(3.5) El Informe Final de la CEI y las previsiones para la incorporación definitiva ...	21
(4) Los actores del proceso de incorporación	24
(4.1) La Fundación Guillermo Toriello.....	24
(4.2) El Gobierno de Guatemala.....	25
(4.3) La Comunidad Internacional	25
(4.3.1) España	25
(4.3.2) Otros actores de la Comunidad Internacional	29
(5) Conclusiones, tesis y lecciones	30
Bibliografía.....	34

¹ Entre 1987 y 1999 participó desde diferentes responsabilidades en la aportación de España a los procesos de Paz en Centroamérica, entre ellas en la negociación y ejecución de los Acuerdos de Paz en Guatemala. Mientras desempeñaba la Segunda Jefatura de la Embajada de España en Guatemala, fue miembro en representación de la Comunidad Internacional, de la Comisión Especial de incorporación de la URNG. Ha desarrollado igualmente una labor académica y de investigación sobre los procesos centroamericanos, que le ha llevado a ser autor de *La metamorfosis del Pulgarcito. Transición Política y proceso de paz en el Salvador* (Icaria-FLACSO, Barcelona, 1999, edición electrónica 2012) y de numerosas publicaciones sobre éstos. El autor suscribe el contenido de este ensayo a título personal.

Resumen

¿Cómo se produce, puede producirse, la alquimia, la metamorfosis, de una organización guerrillera, un movimiento insurgente, a un partido político; de un grupo de mujeres y hombres que participan en una organización armada como vía de acción política para cuestionar y transformar al Estado e instaurar un orden revolucionario, a un conjunto de ciudadanas y ciudadanos que pretenden reformarlo e impulsar desde dentro la realización de sus ideas, o simplemente vivir la vida; de un guerrillero a un ciudadano plenamente integrado en la vida social, que tiene por delante una vida por vivir en paz y libertad?. Tal es la pregunta, el interrogante que se propone afrontar este trabajo a la luz de la exposición y el análisis del proceso de incorporación de la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG) en ejecución del *Acuerdo de Bases para la incorporación de la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca a la Legalidad*, firmado en Madrid el 12 de diciembre de 1996 por el Gobierno de Guatemala y la URNG en el marco de las negociaciones de paz de Guatemala que concluyeron hace veinte años con la firma del *Acuerdo de Paz Firme y Duradera* el 29 de diciembre de 1996 en la Ciudad de Guatemala. Para ello, ofrece al lector una aproximación al proceso de incorporación de la URNG desde la perspectiva y la experiencia de la Comisión Especial de Incorporación creada por éste con el mandato de conducir el proceso hasta la incorporación definitiva y una composición tripartita con representantes de los incorporados, del Gobierno de Guatemala y de la Comunidad Internacional. Acomete un itinerario analítico que parte de la consideración del Acuerdo de Bases para la Incorporación, su negociación, contenido y planteamiento, para abordar a continuación el análisis del proceso de incorporación y la Comisión Especial de Incorporación, presentar una aproximación a sus actores, y concluir con la formulación de conclusiones, tesis y lecciones, ofreciendo un referente para otros procesos de paz.

(1) Planteamiento. Incorporación y construcción de la paz: una aproximación desde el proceso guatemalteco

Incorporación y construcción de la paz: valga la redundancia. Pues presupone y resulta consustancial a la paz la incorporación, la integración en la ciudadanía, el disfrute de sus derechos y de las posibilidades para llevar una vida digna y en paz que ofrece la paz, especialmente por parte de aquellos que combatían en la guerra. Incorporación, cuando se refiere a un movimiento insurgente que había recurrido a la lucha armada como vía de acción colectiva para imponer un orden político y socioeconómico diferente en la sociedad, cuestionando la legitimidad y la legalidad del Estado, a la legalidad, como refiere el propio título del *Acuerdo sobre Bases para la Incorporación de la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca a la Legalidad*, firmado en Madrid el 12 de diciembre de 1996 como parte de los Acuerdos de Paz de Guatemala que entrarán en vigor con la firma del *Acuerdo de Paz Firme y Duradera* en la Ciudad de Guatemala el 29 de diciembre de dicho año. Consustancial e inherente a la paz, e ineludible test de credibilidad de ésta. Pues difícilmente resultará ésta creíble si el Estado no se la ofrece y garantiza a quienes le combatían. Les incorpora, les acomoda, les garantiza en su seno la supervivencia y les ofrece la posibilidad de una vida mejor, una vida más allá de la que vivían combatiéndole. Test conceptual; y práctico: garantía de no reversión. Plantea en el fondo la incorporación la pregunta de qué puede, qué está dispuesta a ofrecerles la sociedad como alternativa a la guerra.

Paz negativa, y paz positiva. Paz que no es sólo ausencia de confrontación armada, recurso a la violencia como instrumento de acción colectiva para la resolución de los conflictos inherentes a toda sociedad; sino al tiempo y también remoción o superación de las causas que llevaron a éste, que llevaron a los insurgentes a insurgir, y que ahora les puede llevar a incorporarse. Paz como ausencia de violencia. Violencia que puede ser, como nos señala Galtung, directa, estructural –determinada por la ausencia de Estado de Derecho, democracia y desarrollo– y cultural.

Cabe distinguir conceptualmente –como de hecho hacen los Acuerdos de Paz de Guatemala– en los Acuerdos de Paz entre sustantivos y operativos. Constituyen los primeros aquellos cuya aplicación está destinada a transformar la realidad sustantiva – política, económica y social– previa al conflicto; y los segundos aquellos que resultan imprescindibles e instrumentales para el desmontaje de la guerra, pero cuyo efecto termina con el tránsito del estado de naturaleza de la guerra al contrato social de la plena aplicación de los Acuerdos de Paz. Tal es el caso tanto de los acuerdos de cese al fuego y desmovilización como de los de incorporación– y en el caso de Guatemala también el de reforma constitucional–, al objeto de incorporar al ordenamiento jurídico el contenido de los acuerdos sustantivos y su desarrollo. Constituyen desmovilización e incorporación dos caras de la misma moneda, y no se pueden concebir ni contemplar la una sin la otra. Pues todo acuerdo o proceso de incorporación presupone el de cese al fuego, concentración y desmovilización. Que lo precede, o no del todo. Pues hay que evitar vacíos, y en la medida de lo posible conviene que el proceso de incorporación se inicie durante la paz armada, cuando los futuros desmovilizados están concentrados, para prepararlos y mentalizarlos para la vida después de las armas –para que ésta sea, también, una vida sin armas–, de modo que se culmine o continúe, si es necesario, al dejarlas.

Bebe la construcción de la paz de la experiencia acumulada, y cada proceso de paz de los que le han precedido. Se desarrolla el de Guatemala en una fase de evolución, de maduración de los procesos de paz, en la ola de éstos tras el fin de la Guerra Fría, caracterizada por el paso de la primera generación de misiones de paz, centradas en la separación de fuerzas y la verificación del cese al fuego, a la segunda, que, respondiendo a una concepción de paz positiva, además de ésta identifica el contenido y ejecución de los Acuerdos de Paz, y el objeto de las misiones que los verifican e impulsan, con reformas políticas y socioeconómicas hacia el Estado de Derecho y la vigencia efectiva de los derechos humanos, la democracia y el desarrollo. Una fase de la que el proceso salvadoreño se convierte en fundación y referente, como muestra el hecho de que en su concepción y diseño se base la elaboración de *Una agenda para la paz* de Boutros Ghali, necesario referente en la conceptualización de la paz y sus misiones por Naciones Unidas. Parte el guatemalteco, al ser asumida la moderación de las negociaciones por Naciones Unidas en enero de 1994, de la experiencia de éste, y quiere el sistema de Naciones Unidas en su conjunto y la Comunidad Internacional hacer de él modelo de paz positiva, desarrollar conceptos y posibilidades. Y no es ajeno a ello el planteamiento y contenido del Acuerdo de Bases para la incorporación. Supone éste un desarrollo conceptual de la incorporación y una sistematización de ésta en todos sus aspectos hasta entonces no reflejado en unos Acuerdos de Paz. Y constituyen los de Guatemala los primeros que contienen un Acuerdo específico para la incorporación, y un proceso, unos mecanismos y una institucionalidad específicos para la misma. De ahí el interés de su análisis, de su conocimiento, no sólo para el del proceso guatemalteco, sino también, por su potencialidad referencial, para otros procesos de paz.

Incorporación que no puede si no contemplarse en el marco del proceso guatemalteco y en relación a éste. Al que cabe caracterizar –sin pretender con ello ofrecer una aproximación completa al mismo, que este autor ha abordado en otros trabajos–² por la pluralidad de líneas de conflicto, o de conflictos en el conflicto –político, socioeconómico y, muy particularmente, indígena, cultural e identitario–, así como por la pluralidad y multiplicidad de actores, por su extrema polarización –tanto por el número de polos o actores como por la distancia entre éstos, por su grado de polarización–, lo que plantea el problema del escaso poder de los actores presentes en la mesa de negociación respecto a los ausentes de ésta y presentes en el entorno. Por ello, el éxito del proceso negociador depende no sólo del acuerdo en la mesa, sino también entre los actores en ésta y los actores relevantes del entorno. Sobre todo en su fase final, la negociación se convierte en una fórmula de escenificación para la suscripción de un gran pacto nacional que permita sacar al país de su crisis, dibujar para él un futuro deseable y viable en lo político, lo socioeconómico y lo intercultural, a partir de la conciencia compartida de la necesidad de ese gran pacto nacional no sólo entre los actores en la mesa, sino entre la mayoría de los actores nacionales relevantes y la opinión pública guatemalteca. En este sentido, cabe señalar que así como el proceso salvadoreño es un proceso de poder, de fuerza, de mesa, de tiempos cortos y estrecha interrelación entre mesa de

² Para ello, véase Manuel Montobbio (2007), “La perplejidad del quetzal. Tesis y lecciones sobre la construcción de la paz en Guatemala”, *Estudios Centroamericanos ECA*, mayo-junio.

negociación y campo de batalla, el guatemalteco es un proceso de pasillos, de seducción y de maduración, de conservación y de búsqueda de fórmulas para dar respuesta a una conciencia y demanda generalizada de cambio y construcción de futuro.

Lo que determina en buena medida que en su contenido los Acuerdos lo sean fundamentalmente de principios –por ejemplo, respecto a la oficialización y regulación legal de uso de las lenguas indígenas o a la reforma de la justicia– y de mecanismos – instituyendo una Comisión para la Oficialización de las Lenguas Mayas o una Comisión para el Fortalecimiento de la Justicia, compuestas por representantes con competencia y legitimidad de la sociedad guatemalteca en ese ámbito, y con el mandato de producir informes o proyectos de ley, destinados a integrarse en el ordenamiento jurídico o a conformar políticas públicas–. Naturaleza de Acuerdos de principios y mecanismos con dos consecuencias determinantes hacia la ejecución, al hacer de ésta, por un lado, al menos en una primera fase, una continuación de la negociación en las comisiones instituidas por éstos, abriendo espacios de presencia y participación a aquellos actores relevantes del entorno que, sin embargo, no estaban presentes en la mesa de negociación originaria, de modo que las propuestas finales en cada ámbito cuenten con la participación, legitimidad y consenso de todos los actores relevantes en el mismo. De algún modo, los Acuerdos pueden compararse a una Constitución a ser desarrollada en leyes para su aplicación y aplicabilidad, y si el poder emanador de la primera se encuentra en la mesa de negociación con sus mecanismos de coadyuvancia y articulación de consensos hacia fuera, el de las segundas se sitúa en las comisiones o mecanismos creados por éstos, por lo que de alguna manera, reconociendo implícitamente su insuficiente representación del entorno, los negociadores de los Acuerdos abren su poder de negociación a otros actores, relevantes en cada ámbito, invitados a integrarse en los mecanismos de ejecución o comisiones creadas por éstos, haciéndolos copartícipes en la elaboración de los papeles a llevar definitivamente a la realidad. Naturaleza de Acuerdos de principios y mecanismos que determina, por otro lado, la traslación de la negociación a la ejecución del momento de la verdad, de la presión decisiva, del momento clave en que se rompa el nudo gordiano que haga irreversible la traslación del papel a la realidad, la conversión del papel en realidad.

Participa también de esa naturaleza de acuerdos de principios y mecanismos que caracteriza a los guatemaltecos el de Bases para la Incorporación de la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca a la Legalidad, con una diferencia o particularidad: si en los otros abre la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG) la puerta a que en la ejecución desarrollen los principios y participen en el proceso actores relevantes en ese ámbito más allá de las partes, en éste se la abre a sí misma. A la creación, incluso, de la Fundación para la Incorporación como instrumento para su metamorfosis. Contempla el Acuerdo, además de ésta, a la Comisión Especial de Incorporación como mecanismo, y establece los principios, áreas y fases que permitirán el diseño de la hoja de ruta para esa transformación. Es, como en todos, la URNG junto al Gobierno de Guatemala parte del Acuerdo; mas al tiempo y sobre todo sujeto y objeto del mismo. Para ella está hecho, y de ella fundamental e insustituiblemente depende.

¿Cómo se produce, puede producirse, la alquimia, la metamorfosis, de una organización guerrillera, un movimiento insurgente, a un partido político; de un grupo de mujeres y hombres que participan en una organización armada como vía de acción política para cuestionar y transformar al Estado e instaurar un orden revolucionario, a un conjunto de ciudadanas y ciudadanos que pretenden reformarlo e impulsar desde dentro la realización de sus ideas, o simplemente vivir la vida; de un guerrillero a un ciudadano plenamente integrado en la vida social, que tiene por delante una vida por vivir en paz y libertad?. Tal es la pregunta, el interrogante que se propone afrontar este trabajo a la luz de la exposición y el análisis del proceso de incorporación de la URNG en ejecución del Acuerdo de bases para ésta; cuya respuesta motiva el escribir de estas líneas.

Nos decía Max Weber que el problema en las Ciencias Sociales no son los prejuicios, los juicios de valor, las perspectivas individuales o visiones personales; sino no explicitarlos. No ser consciente de aquellos desde los que acometemos nuestro análisis. Se inscribe el escribir de quien escribe en una trayectoria de dedicación a los procesos de paz en Centroamérica, y al proceso guatemalteco en particular; y se acomete desde la experiencia de haber sido uno de los cuatro representantes de la Comunidad Internacional en la Comisión Especial de Incorporación (CEI), haciendo de mi participación en la misma objeto de mi dedicación y argumento de mi esperanza, de mi cotidianidad, de mi sentimiento de responsabilidad compartida, entre agosto de 1997 y noviembre de 1998; y, posteriormente, hasta la finalización de mi destino en Guatemala en el verano de 1999, de la Comisión Consultiva para la Incorporación Definitiva, creada en el marco del mecanismo de seguimiento para esa fase, siguiendo las recomendaciones del Informe Final de la CEI.

Una trayectoria que se inicia con la de mi propia andadura como diplomático en el otoño de 1987, cuando uno de los grandes retos que afrontaba la Comunidad Internacional, la entonces Comunidad Europea y España, era articular la respuesta y el apoyo a la traslación del papel a la realidad del “Procedimiento para establecer la paz firme y duradera en Centroamérica Esquipulas II”. Posiblemente si no hubiera tenido el interés personal previo que ya tenía por Centroamérica y no se hubiera firmado el Procedimiento de Esquipulas II en Agosto de dicho año, iniciando la dinámica de pacificación regional, no me hubiera llamado especialmente la atención la respuesta de la entonces Comunidad Europea a Esquipulas II a través del Proceso de San José entre los temas de los que me ocupaba en el Ministerio de Asuntos Exteriores, ni hubiera contemplado España como uno de los objetivos fundamentales de su primera presidencia europea en 1989 –durante la que fui delegado español en el Grupo América Latina del Consejo de la entonces Comunidad Europea– la concreción de un salto cualitativo en el compromiso europeo con la paz, la integración y el desarrollo centroamericano en ejecución de Esquipulas II en la reunión ministerial de San José V, celebrada durante ésta. Ni me hubiera llevado mi involucramiento en su diseño y preparación a un conocimiento experto de la problemática centroamericana y las necesidades de cooperación para su superación, que me llevó, finalizada la presidencia española de 1989, a ocuparme también de la participación española en el Plan Económico de Cooperación con Centroamérica de Naciones Unidas, y posteriormente a la elaboración del primer plan de la Cooperación Española con Centroamérica. Convertida ya la construcción de la paz en Centroamérica en argumento de mi

esperanza, no dudé, cuando poco después del asesinato de los jesuitas se convocó en el concurso general de provisión de puestos en el exterior la Segunda Jefatura de la Embajada de España en San Salvador, en solicitar ese destino, que me llevó a vivir, entre el verano de 1990 y el de 1992, sobre el terreno la negociación y los primeros meses de la ejecución de los Acuerdos de Paz de El Salvador, desde la participación de España en el Grupo de Amigos del proceso salvadoreño. Y si bien al terminar la experiencia salvadoreña necesitaba digerirla, asimilarla, poner distancia, y a ese anhelo, y especialmente a una antigua curiosidad por conocer al otro, vivir Oriente, respondió plenamente mi destino en Yakarta; al llegar tras éste a México en el verano de 1994 difícilmente podía encontrarme con otro reto profesional y personal más ilusionante que el de vivir el proceso de negociación de la paz en Guatemala, entonces recientemente iniciado, desde el otro lado, representando a España en el Grupo de Amigos del Proceso –ya que las negociaciones tenían lugar en México– y como interlocutor con la URNG. Tras haber vivido intensamente la negociación y todos sus avatares, pude vivir una tercera y definitiva paz en Centroamérica con la firma de los Acuerdos de Guatemala en diciembre de 1996, y no dudé en solicitar poco después en el concurso de provisión de puestos la Segunda Jefatura de la Embajada en Guatemala para ocuparme desde el verano de 1997 de la ejecución de los Acuerdos sobre el terreno desempeñando ese puesto y el de Consejero de Cooperación. Si bien en su inicio en los primeros meses de 1997 los representantes de la Comunidad Internacional en la CEI fueron la Comisión Europea, el PNUD, USAID y la OEA, en julio de dicho año España, con una cooperación e implicación especialmente activa en este ámbito, sustituye a la OEA, que había estado más implicada en la fase de emergencia de los primeros meses. Por ello, desde mi llegada y hasta la finalización de su mandato, se añadieron a las responsabilidades inherentes a mi puesto la de miembro de la CEI, lo que, aparte de muchas gestiones, proyectos y negociaciones, me llevó a “desaparecer” cada martes de la Embajada para participar en sus sesiones plenarias hasta la finalización del período previsto para la incorporación inicial en mayo de 1998, después un martes al mes hasta su finalización en Diciembre de dicho año tras la elaboración de su Informe Final, y posteriormente cuando resultó necesario como miembro de la Comisión Consultiva para la Incorporación Definitiva. Lo que supuso no sólo la oportunidad de participar en la interpretación y conducción de ese proceso transformador, en la articulación de esa alquimia; sino al tiempo en la dinámica general de las diecisiete comisiones creadas por los Acuerdos de Paz –que aglutinaban a más de doscientos miembros, de los cuales sólo los cuatro de la CEI y dos de la Comisión de Reasentamiento de los Refugiados y Desplazados éramos de la Comunidad Internacional–, coordinadas por la Comisión de Acompañamiento, y vivir así desde dentro la institucionalidad y la construcción de la paz.

No ha sido la construcción de la paz en Centroamérica sólo objeto de mi dedicación y acción como diplomático y mi trayectoria como tal, de destino en destino, entre 1987 y 1999; sino también de mi dedicación y reflexión académica, de mi escribir. Tal vez porque ese yo más yo que había sido en El Salvador quería seguir siendo, porque buscaba respuestas a las preguntas sobre el significado de lo vivido, porque por fidelidad a mi personaje y al Estado no podía, al menos en aquel momento, contar lo que había visto y vivido por dentro, porque desde hacía tiempo consideraba que tenía el reto pendiente de hacer mi tesis doctoral, dar académicamente el salto de los que aprendían a los que enseñaban, y sentía que tenía algo que enseñar... en mi caso al

Llegar a México me embarqué en la aventura de elaborar mi tesis doctoral sobre transición política y proceso de paz en El Salvador. Como digo en su introducción, no fue el mío el caso de quien buscaba un tema para su tesis, sino de quien tenía un tema y decidió hacer de él su tesis. Por eso, mientras mis jornadas laborales tenían como uno de sus principales objetos la construcción de la paz en Guatemala, mis noches, mis fines de semana y mis vacaciones mientras estuve en México, y al llegar a Guatemala, fueron tiempo de una vida paralela de investigar y escribir que culminó con la defensa de mi tesis en junio de 1998, y posteriormente de la publicación como libro de *La metamorfosis del Pulgarcito. Transición política y proceso de paz en El Salvador*³ la primavera siguiente. Culminación, y a la vez inicio de una trayectoria de dedicación académica a los procesos centroamericanos que me ha llevado a publicar regularmente y a impartir cursos de doctorado y de postgrado y a otras actividades académicas sobre ellos. Una trayectoria que me ha llevado a abordar el proceso guatemalteco en diferentes ámbitos relevantes, como, en el marco de la problemática de la construcción del Estado en Centroamérica, en “Construyendo Estados viables. Lecciones y retos del proceso de construcción del Estado en Centroamérica” (2006),⁴ o en la aproximación a éste en su conjunto ofrecida en *La perplejidad del quetzal. Tesis y lecciones sobre la construcción de la paz en Guatemala* (2007). Una trayectoria en la que desde hace tiempo he venido sintiendo –al escribir de nuevo sobre otro aspecto de los procesos, al tratar sobre la incorporación como estudio de caso en docencia– que quedaba en el tintero, como asignatura pendiente, compartir, explicar, sistematizar lo experimentado, analizado y pensado sobre el proceso de incorporación de la URNG, con la esperanza de que contribuya al conocimiento del pasado y sobre todo a la construcción del futuro. Esperanza especialmente presente estos días en que la firma del Acuerdo de Bases para la Incorporación y la conclusión de las negociaciones de paz en Guatemala cumplen veinte años; estos días en que la paz en Colombia inicia su andadura y afronta, entre otros, el reto de la incorporación. Todo proceso de paz es único e irreplicable, no hay fórmulas trasladables, la construcción de la paz, como la diplomacia, es ciencia y es arte. Mas al tiempo todo proceso de paz, todo proceso histórico, toda experiencia colectiva, puede inspirarse y orientarse desde el conocimiento de los procesos y experiencias previas y las lecciones que desprenden.

Con esa esperanza, esa motivación, acometo este escribir. No es ni pretende ser éste una memoria o un relato de mi experiencia referida, ni encontrará en él el lector la narración de datos o hechos que no se encuentren al alcance de quien investigue sobre el proceso de incorporación de la URNG. Mas al tiempo se trata de un trabajo escrito desde la experiencia, la motivación y la trayectoria que, siguiendo la invocación de Max Weber, explícito. Un ensayo que pretende ofrecer al lector una aproximación, un

³ Manuel Montobbio (1999), *La metamorfosis del Pulgarcito. Transición política y proceso de paz en El Salvador*, colección Antrazyt nº 130, Icaria-FLACSO, Barcelona, edición electrónica (2012), <http://todoebook.com/detalle.aspx?lang=es&tipo=0&isbn=9788498884111>.

⁴ Manuel Montobbio (2006), “Construyendo Estados viables. Lecciones y retos del proceso de construcción del Estado en Centroamérica”, documento de trabajo nº 4, Centro Internacional de Toledo para la Paz nº 4, marzo; publicado también en Estudios Centroamericanos ECA, nº 696, San Salvador, octubre. Dicho trabajo se ha publicado también en inglés y alemán: “Building Viable States. Lessons and Challenges of the Process of State Construction in Central America”, documento de trabajo nº 4, Centro Internacional de Toledo para la Paz, Madrid, marzo; y “Der Aufbau lebensfähiger Staaten in Zentralamerika”, en Stefani Weiss y Joscha Schmierer (eds.) (2007), *Prekäre Staatlichkeit und Internationale Ordnung*, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden.

itinerario analítico para dar a conocer, en la perspectiva que da el tiempo transcurrido, pero también desde la consciencia del valor de la memoria, el proceso de incorporación de la URNG desde la perspectiva y la experiencia de la Comisión Especial de Incorporación, compartir esa experiencia y ese análisis, y ofrecer un referente y lecciones aprendidas para otros procesos. Un itinerario que parte de la consideración del Acuerdo de Bases para la Incorporación, su negociación, contenido y planteamiento, para abordar a continuación el análisis del proceso de incorporación y la CEI, ofrecer una aproximación a sus actores, y concluir con la formulación de conclusiones, tesis y lecciones. No pretende éste, sin embargo, ofrecer un balance de la ejecución del programa de incorporación –lo que requeriría de una labor de cuantificación, encuesta y análisis que no nos proponemos acometer–, reto acometido en el excelente estudio llevado a cabo por ASIES y Cruz Roja Española por encargo de la Comisión Europea, publicado en 2001 con el título *El Programa de Incorporación. Un camino pendiente para los excombatientes 1997-2001*, a cuya lectura remitimos al lector interesado al respecto.

(2) El punto de partida. El Acuerdo de Bases para la Incorporación de la URNG a la Legalidad: negociación, planteamiento y contenido

Se inscribe el proceso de incorporación en el tránsito del estado de naturaleza al contrato social que conlleva todo proceso de paz, y trata en el marco más amplio de éste del retorno o ingreso en el contrato social de quienes estaban fuera de éste. Plantea retos o componentes en diferentes dimensiones, negativos y positivos; de seguridad, jurídicos, políticos y socioeconómicos. Si la preservación de la vida y de la libertad constituye motivación determinante de la suscripción del contrato social, el primer reto que se plantea en negativo a la incorporación es el de evitar la pérdida de éstas: la eliminación física –pesa la memoria de los asesinatos de miembros del M-19 en Colombia–, y por ello la garantía de la seguridad de los incorporados; y la jurídica, y de ahí la necesidad de articular fórmulas que determinen con seguridad la situación de los incorporados frente al Derecho en relación a los actos realizados en su actividad insurgente, o por situaciones que necesiten regularizarse conforme a Derecho, desde la documentación con nombres supuestos a la regularización o nivelación de estudios sin homologación. Lo cual a su vez tiene relación y se inscribe en la problemática más amplia de la justicia transicional post-conflicto y el conocimiento de la verdad y del pasado, en el caso de Guatemala objeto del *Acuerdo sobre el establecimiento de la Comisión para el esclarecimiento histórico de las violaciones a los derechos humanos y los hechos de violencia que han causado sufrimientos a la población guatemalteca*, y del Informe y las recomendaciones de ésta. Si lo que se disuelve es una organización que recurre a la lucha armada como vía de acción colectiva para la consecución de un objetivo político, no implica la incorporación la renuncia a éste, al qué, sino al cómo: la metamorfosis de organización guerrillera a partido político, o la posibilidad de ésta. La posibilidad de seguir persiguiendo su objetivo político, de hacer política, conforme a las reglas y los medios de acción política ofrecidos por el Estado de Derecho, propios de un sistema político democrático. Lo que conlleva a su vez, en muchos acuerdos de paz, la inclusión en éstos de reformas transformadoras o fortalecedoras del Estado de Derecho o del sistema político. Objeto, en el caso de Guatemala, del *Acuerdo sobre fortalecimiento del poder civil y función del Ejército en una sociedad democrática*. Mas no sólo suscribimos el contrato social para preservar la vida y la libertad, ni para

promover nuestros objetivos políticos conforme a las reglas establecidas por éste, sino también, como nos señalaba Rawls, para poder satisfacer efectivamente nuestras necesidades fundamentales, llevar una vida digna y desarrollarnos como personas. Es un pacto para la supervivencia; y para la vivencia. La democracia es electoral, poliárquica; y es ciudadana y socioeconómica. Y es por ello que tiene la incorporación una dimensión socioeconómica, de desarrollo, e implica la integración y reconversión de todos los incorporados a la vida productiva y laboral.

Implica la negociación de la incorporación la del qué, el quiénes y el cómo: el concepto y definición de la incorporación y las áreas que abarca; la población objetivo de la misma; y el proceso –fases y mecanismos institucionales– en que se desarrolla.

Define el Acuerdo⁵ la incorporación como “el proceso mediante el cual, sus miembros se integrarán a la vida política, económica, social y cultural en un marco de dignidad, seguridad, garantías jurídicas y pleno ejercicio de sus derechos y deberes ciudadanos”. Para llevarlo a cabo, se establece el programa de incorporación de URNG, entendido como “el conjunto de medidas y disposiciones legales, políticas, económicas y de seguridad, así como subprogramas y proyectos que deben asegurar el éxito del proceso de incorporación”.

El Acuerdo establece igualmente:

- Las áreas o componentes del programa de incorporación: jurídica, política, de seguridad, socioeconómica, cultural y subprogramas especiales (de discapacitados, asesoría jurídica,...), cada una de ellas a su vez dividida en diferentes componentes, regulando su contenido y objetivos.
- Las fases del proceso de incorporación: inicial (a su vez, en el caso de los desmovilizados, dividida en desmovilización e inserción), que durará un año a partir del día D+60, plazo establecido para la desmovilización tras el cese al fuego; y definitiva. Aporta respecto a ambas la definición y objetivos mínimos a alcanzar. Así, mientras la fase de incorporación inicial “buscará dotar a los miembros de la URNG, y en particular a los excombatientes, de los medios necesarios para iniciar su incorporación sostenible a través de actividades productivas, de educación, de capacitación u otras”; la de incorporación definitiva “buscará proveer a los miembros de URNG, y en particular a los excombatientes, del apoyo necesario para consolidar su incorporación”, al tiempo que “el programa de incorporación buscará ser un factor de desarrollo para el país y un elemento de concordia nacional”.
- Los mecanismos institucionales para la ejecución del Acuerdo: por un lado, la Fundación para la Incorporación, responsable de la representación de los beneficiarios y de la ejecución del Acuerdo; por otro, la Comisión Especial de

⁵ Para una lectura completa del *Acuerdo de bases para la incorporación de la URNG a la legalidad*, véanse <http://www.guatemalaun.org/bin/documents/Acuerdo%20incorporaci%C3%B3n%20URNG.pdf> y http://www.gt.undp.org/content/dam/guatemala/docs/publications/undp_gt_Acuerdos-de-Paz-O.pdf, pp. 359-373.

Incorporación, compuesta por representantes del Gobierno, la URNG y la Comunidad Internacional, que “tendrá por funciones la coordinación del programa de incorporación y la toma de decisiones acerca de las asignaciones financieras para los subprogramas y proyectos que lo integran, así como la captación de recursos técnicos y financieros”. Así como confía la conducción de la fase de incorporación inicial a la CEI, atribuye a la Fundación para la incorporación la responsabilidad de los proyectos específicos para la incorporación definitiva, así como que en ésta los incorporados podrán acceder a los servicios a más largo plazo que ofrezca el Gobierno.

- La población objetivo. En función de la distinción que realiza en el art. 3 respecto a los regímenes aplicables en la fase de incorporación inicial, según se trate de combatientes, objeto de concentración y desmovilización previa; o de miembros de la estructura política interna y la estructura internacional de apoyo, la lista de cuyos miembros, respectivamente, la URNG debe facilitar el día D+15. En virtud de ello, ésta quedará establecida en 5.753 personas, distribuidas en tres listas:
 1. Lista A: ex-combatientes de la URNG, 2.940 personas.
 2. Lista B: estructuras internas (políticas, clandestinas y de apoyo), 2.320 personas.
 3. Lista C: estructuras externas (personal de URNG en el exterior, objeto del subprograma especial de retorno), 493 personas.

Establece también el Acuerdo, junto a los objetivos, los principios que han de orientar su ejecución, así como, al igual que los demás Acuerdos de Paz, su verificación por parte de Naciones Unidas, cuya misión de paz en Guatemala, MINUGUA, dedicará a la incorporación una de las cinco áreas o departamentos en los que se estructura.

En definitiva, la incorporación se configura en éste como un proceso cuyo objetivo último sería dejar a los miembros de URNG en condiciones de plena ciudadanía e inserción productiva. Es de destacar el especial papel otorgado por las partes a la Comunidad Internacional para la ejecución del Acuerdo, en línea con la particular importancia que se otorga a la cooperación internacional en la ejecución de todos los Acuerdos de Paz de Guatemala; a lo que en este caso cabe añadir, en la perspectiva de los actores internos, la consideración de que la asunción en exclusiva por parte del Gobierno de un trato especial a la población objetivo podría tener un efecto contraproducente en términos de agravios comparativos. Asimismo, a efectos operativos, configura el Acuerdo el programa de incorporación como el instrumento y hoja de ruta para llevar a cabo la traslación del Acuerdo del papel a la realidad, la metamorfosis de la incorporación. Se constituye éste en el objeto, el referente de la acción de la CEI y los mecanismos establecidos por el Acuerdo.

Se caracteriza así la incorporación contemplada en el Acuerdo por su concepción amplia, identificada con la paz positiva, tanto conceptual, por la amplitud de áreas y aspectos que contempla –en línea con la ambición de planteamiento y amplitud conceptual que caracteriza el conjunto de los Acuerdos de Paz de Guatemala,

favorecida por el alineamiento en ese sentido del sistema de Naciones Unidas y la Comunidad Internacional—, como en relación a la población objetivo.

En toda negociación, todo acuerdo al que conduce, tan importante es lo que está como lo que no está, lo que se dice como lo que no se dice. Y cómo está o cómo se dice. Y es a la luz de esta consideración que procede contemplar algunos aspectos no contemplados en el programa de incorporación, con consecuencias en el desarrollo de ésta, como la incorporación jurídica o la política, o la relación con la desmovilización.

Constituyó en la guatemalteca, como en tantas otras negociaciones de paz, la negociación del área jurídica uno de los ámbitos más difíciles y complicados de la negociación del Acuerdo, pues en definitiva resulta determinante de la libertad, los derechos y deberes de los incorporados, y por ello de la aceptación y atractivo de la incorporación para éstos, y para el resto de la sociedad. Regula así en esta área el Acuerdo la promoción por el Gobierno ante el Parlamento de la Ley de Reconciliación Nacional, el derecho a la verdad, el derecho a la reparación, la documentación, y, muy especialmente, la extinción de la responsabilidad penal. Articula respecto a ésta el Acuerdo una fórmula novedosa, creativa, para que, “sin desatender la necesidad de combatir la impunidad, la Ley de Reconciliación Nacional incluirá una figura legal que permitirá la incorporación de los miembros de la URNG a la legalidad”. Determina así que ésta establezca la extinción de los delitos políticos cometidos en el transcurso del enfrentamiento armado y los delitos comunes conexos, que “en ningún caso incluirán aquellos delitos que son imprescriptibles o que no admitan la extinción de la responsabilidad penal de acuerdo al derecho interno o los tratados internacionales ratificados o suscritos por Guatemala”. Para los delitos comunes conexos, establece un procedimiento judicial específico, enmarcado por las garantías del debido proceso, expeditivo y contradictorio, tendente a declarar la extinción de la responsabilidad penal, si como resultado del mismo se considera procedente. No será, excepto en lo relativo a la documentación y la asesoría jurídica a los incorporados, objeto de la atención y acción de la CEI; sino de la aplicación de la Ley de Reconciliación Nacional por el Poder Judicial y las instituciones competentes.

En el área política, se señala que “el Gobierno de la República considera que la transformación de la URNG en un partido político debidamente acreditado ante los organismos respectivos constituye un aporte al fortalecimiento del Estado de Derecho y al afianzamiento de una democracia pluralista”; lo que, *a sensu contrario*, implica que para constituirse en partido político, la URNG deberá acreditarse debidamente ante los organismos respectivos, acometiendo el largo y farragoso proceso entonces legalmente establecido al efecto. La desmovilización apenas dos meses después de la concentración (D+60) implica a su vez un condicionamiento y limitación de tiempo en la preparación de la incorporación durante ésta. Resulta de interés contemplar ambas cuestiones en el contrapunto comparativo con el proceso salvadoreño. Así, los Acuerdos de Paz de El Salvador prevén, en su capítulo VI, relativo a la participación política del FMLN, la “legalización del FMLN como partido político, promoviéndose la aprobación de un decreto legislativo a tal fin” (y, por ello, no siguiendo los trámites ordinarios establecidos para la constitución de un partido político); y en cumplimiento de ello el FMLN estuvo legalmente constituido como partido político desde el mismo momento

que culminó su desmovilización. Firmados los Acuerdos en Chapultepec el 16 de enero de 1992, ésta se inicia en julio y se culmina el 15 de diciembre de dicho año. Firmado el Acuerdo de Paz Firme y Duradera en Guatemala el 29 de diciembre de 1996, la URNG finaliza su desmovilización el 3 de mayo de 1997. Inicia el 18 de junio de 1997 ante el Tribunal Supremo Electoral el proceso para constituirse en partido político, y no es hasta el 18 de diciembre de 1998 que obtiene su reconocimiento como tal.

(3) El proceso de incorporación de la URNG y la Comisión Especial Incorporación

Va el proceso de incorporación de la emergencia al desarrollo y a la integración. A esa lógica, y a la utilización de los instrumentos propios de una y otro, responde la evolución de la CEI en sus diferentes fases, a las que ofrecemos una aproximación, así como a los actores de la incorporación.

(3.1) El establecimiento de la CEI y la desmovilización

En un primer momento, el inicio del proceso está marcado por la concentración de las fuerzas militares y su posterior desmovilización, así como en la puesta en marcha de los mecanismos institucionales diseñados para la ejecución del Acuerdo. En el caso de la Fundación Guillermo Toriello –nombre que otorga la URNG a la Fundación para la Incorporación, creada por ésta el 4 de abril de 1997 y reconocida su personalidad jurídica el 3 de junio de dicho año, en memoria de quien fuera ministro de Asuntos Exteriores en el Gobierno de Jacobo Arbenz–, resulta decisiva la aportación de la Cooperación Española, anunciada en Madrid con ocasión de la firma del Acuerdo, que permite su puesta en marcha y funcionamiento.

Sobre la desmovilización, hemos señalado ya la corta duración del periodo de concentración en campamentos (finalizado el 3 de mayo de 1997), que las consideraciones políticas de las partes imponen en la negociación. En la perspectiva de la incorporación, ello implica la doble dificultad de no poder desarrollar actividades de capacitación, documentación, etc., tendentes a la incorporación durante el período de concentración, y crear desde muy pronto la expectativa de ésta entre la población objetivo, sin capacidad ni tiempo de poner en marcha mecanismos efectivos de respuesta. De hecho, al llegar el día de la desmovilización, 400 excombatientes carecen de lugar alguno a dónde dirigirse para iniciar su vida civil, por lo que hay que organizar cuatro albergues en las zonas de mayor concentración, en condiciones de vida extremadamente precarias, convirtiéndose desde entonces la solución de la situación de dicho colectivo en el reto más apremiante afrontado por el proceso de incorporación.

Para atender a las necesidades de la concentración y desmovilización, se constituye el 18 de diciembre de 1996 la Comisión de Apoyo Logístico, integrada por representantes de la URNG, el Gobierno y la Comunidad Internacional (UE, ONU, USAID y OEA). Durante dicha fase, la Cruz Roja Española provee, con fondos de ECHO, toda la asistencia logística y de suministros, y la OIM capacitaciones profesionales. La beca que otorga a los capacitados posibilita su supervivencia.

Como se ha señalado, según el Acuerdo, la CEI “tendrá por funciones la coordinación del Programa de Incorporación y la toma de decisiones acerca de las asignaciones financieras para los subprogramas y proyectos que lo integran, así como la captación de recursos técnicos y financieros”.

Igualmente establece que

“Para dar cumplimiento a sus funciones, la Comisión Especial deberá estructurar mediante un reglamento específico que se aprobará en un plazo no mayor de 30 días a partir de su instalación, la organización de sus responsabilidades de coordinación, de gestión financiera y de toma de decisiones acerca de los subprogramas y proyectos derivados de este acuerdo; asimismo, la Comisión Especial definirá los mecanismos financieros adecuados, incluyendo la posibilidad de fideicomisos, en consulta con los donantes y cooperantes, que faciliten un ágil y eficaz cumplimiento del programa de incorporación definitiva”.

Conforme a ello, el Gobierno de Guatemala procede a crearla por Acuerdo Gubernativo el 28 de enero de 1997, fijando su mandato hasta el 3 de mayo de 1998, período coincidente con el previsto en el cronograma para la incorporación inicial, aunque el Acuerdo confiere a la Comisión un mandato más amplio que el del acompañamiento e incluso de la incorporación inicial. Queda constituida por tres representantes del Gobierno (actuando como jefe de delegación el secretario técnico de la Paz, Ricardo Stein), tres de la URNG (dirección de la Fundación Guillermo Toriello FGT) y cuatro de la Comunidad Internacional (inicialmente, ONU-PNUD, UE, USAID y OEA, siendo sustituida esta última en julio de 1997 por España, representados por los segundos de sus misiones en Guatemala), con la participación de un representante de MINUGUA como observador. Desde el inicio de su funcionamiento se constituye en el motor impulsor y foro de negociación en que se toman las decisiones y adoptado los compromisos que hacen posibles los avances en el proceso de incorporación.

(3.2) El desarrollo del proceso de incorporación durante el mandato inicial de la CEI (hasta el 3 de mayo de 1998)

Mantiene la CEI una sesión plenaria ordinaria semanal cada martes de 9:00 a 13:00 horas, así como sesiones extraordinarias cuando las circunstancias lo requieren, dotándose de un Secretario Ejecutivo que ha levantado Acta de las sesiones, transmitido las convocatorias y orden del día y realizado otras funciones de secretaría y coordinación. Además de sus miembros titulares y de MINUGUA en calidad de observador, cuenta con la presencia en sus sesiones y de representantes de otras entidades o instituciones relacionadas con el proceso de incorporación (agentes ejecutores de proyectos, instituciones con competencias relevantes, etc.). Atendiendo a las necesidades temáticas de la incorporación, instituye las siguientes subcomisiones o grupos de trabajo, cuya labor orienta e impulsa y cuyas conclusiones y resultados aprueba: educación y capacitación; tierras, infraestructura y vivienda; trabajo y proyectos productivos; comunicación social; retorno, estructuras externas y reunificación familiar; salud; y financiera. Ocasionalmente, los representantes de la Comunidad Internacional celebran reuniones previas al objeto de coordinar posiciones, y se mantienen también reuniones informativas con otros actores internacionales interesados en el proceso de incorporación. De hecho, se configura como la instancia

de impulso y cogobierno del proceso de incorporación, cabiendo distinguir las siguientes etapas en su evolución:

- En una primera etapa, toma decisiones sobre su propio funcionamiento, estructura institucional, subcomisiones, etc. Igualmente, se centra en la atención de las necesidades de emergencia de la población, objetivo tras la desmovilización, y especialmente en la materialización de los compromisos de los donantes internacionales para aportar recursos, medios y proyectos para la incorporación.
- Ante la proximidad de la reunión de seguimiento del Grupo Consultivo para Guatemala, centrado en la cooperación internacional para la ejecución de los Acuerdos de Paz, celebrada en Antigua el 10 y 11 de septiembre de 1997, se acomete un ejercicio de balance de los avances registrados hasta entonces en el proceso de incorporación, del que surge el documento consensuado *Balance de incorporación de URNG a la legalidad*, en el que se registran las aportaciones financieras al proceso, su grado de avance en los diferentes ámbitos, sus necesidades y retos de cara al futuro, así como recomendaciones para la reorientación del proceso.
- Fruto de ese primer ejercicio de reflexión y debate sobre el proceso, se instaura la conciencia de que, a pesar de los avances, de no tomarse decisiones y medidas resultará imposible cumplir con los objetivos establecidos para la incorporación inicial en el plazo previsto para ésta en el cronograma. Ello lleva al acometimiento de una doble línea de acción: por un lado, el impulso de la labor de los grupos de trabajo para que funcionen con regularidad y aporten soluciones técnicas a los problemas afrontados; por otro, el debate sobre las decisiones de fondo a tomar para la orientación del proceso, de modo que pudieran alcanzarse las metas señaladas en el plazo previsto, o se determinara la necesidad de prorrogar el mandato de la Comisión. Durante dicha etapa, se presta especial atención y prioridad a la situación, extremadamente precaria, de los desmovilizados aún concentrados en albergues, llegándose a la identificación de las fincas que podrían ocupar, trasladándose a éstas durante el primer trimestre de 1998.
- Desde inicios de 1998, dicho debate queda diluido, en parte porque la labor fundamental acometida para obtener resultados consiste en recibir a las distintas subcomisiones, para orientar su trabajo y debatir y aprobar en su caso sus propuestas.
- No es sino hasta el último mes de vigencia del mandato inicial de la CEI que vuelve a plantearse el debate sobre el avance del proceso de incorporación y la conveniencia de renovación de su mandato. Para ello, se acuerda plantear la reflexión sobre la base de la elaboración de un proyecto de programa operativo, definidor de lo que queda por hacer para el cumplimiento del Acuerdo. Paralelamente, Gobierno y URNG mantienen reuniones bilaterales al objeto de consensuar una propuesta sobre la renovación del mandato de la Comisión. Esta decide también convocar al jefe de MINUGUA, Jean Arnault, al objeto de que se

pronuncie sobre el grado de cumplimiento del Acuerdo. En la sesión plenaria del 21 de abril de 1998 tiene lugar la comparecencia de éste y la presentación de la propuesta consensuada para la renovación del mandato. De la primera cabe destacar la afirmación de que junto a las reformas estructurales y a la percepción de beneficios tangibles de los Acuerdos por la mayoría de la población, la incorporación de los excombatientes constituye uno de los tres ejes fundamentales para la credibilidad y consolidación del proceso de paz; así como la consideración de que, si bien respecto a otros Acuerdos cabe rediseñar el contenido o los plazos de cumplimiento, el Acuerdo de Incorporación debe ser cumplido al cien por cien, lo que implica la inserción productiva y plenas condiciones de ciudadanía para la totalidad de la población objetivo. De la segunda, el consenso de las partes signatarias de prorrogar el mandato de la CEI durante seis meses más, pero celebrando únicamente una sesión plenaria mensual para la toma de decisiones e impulso político del proceso, al tiempo que comenzaría a funcionar un equipo o comisión de seguimiento compuesto por Gobierno, URNG (FGT) y MINUGUA, que se reunirá semanalmente para la gestión ordinaria del proceso y la preparación de las sesiones plenarias de la CEI, manteniéndose el funcionamiento de los grupos de trabajo y la Secretaría Ejecutiva.

(3.3) Un alto en el camino: el diseño de una nueva fase hacia la incorporación

Al hacer un alto en el camino, en el momento del balance previo a la finalización de su mandato inicial, al volver la vista atrás contempla la CEI el camino recorrido. Ha creado su Secretaría Ejecutiva. Ha diseñado los subprogramas y proyectos en las diferentes áreas contempladas por el Acuerdo: subprograma de emergencia (campamentos, albergues temporales, retorno de las estructuras externas, insumos para desmovilizados); subprograma económico (proyecto de orientación vocacional y capacitación técnica y laboral, proyecto económico-productivo, proyecto de tierras); subprograma social (proyecto de educación, proyecto de formación profesional y becas, proyecto de salud, proyecto de vivienda); y subprogramas especiales (proyectos de documentación, de reunificación familiar, de asistencia y asesoría jurídica, de derechos humanos, de información y difusión para la incorporación, de discapacidad, y de género).⁶ Ha promovido la búsqueda de financiación y su puesta en marcha; la creación de equipos de trabajo sobre diferentes aspectos relevantes,⁷ y les ha mandatado, coordinado, supervisado y dado seguimiento, y ha recibido sus informes y valorado sus avances; así como el desarrollo y ejecución del programa de incorporación.

Elabora un informe como base para su proceso de balance y reflexión. Si bien se concluye que los avances han sido notables, se hace así mismo patente el camino que queda por recorrer en las diferentes áreas o ámbitos de la incorporación. Igualmente, el Informe elaborado por la subcomisión o grupo de trabajo financiero de la CEI refleja el

⁶ Para una visión de su contenido, véase el *Informe Final de la Comisión Especial de Incorporación CEI*, de noviembre de 1998.

⁷ 1. Infraestructuras; 2. Económico-productivo: PIP y PAREC; 3. Capacitación; 4. Incorporación laboral; 5. Tierras; 6. Educación; 7. Salud; 8. Vivienda; 9. Discapacidad; 10. Derechos humanos; 11. Comunicación social; 12. Financiero; y 13. ECO/CTEAR.

importante volumen de fondos comprometido (25,2 millones de dólares) y desembolsado (12,4 millones de dólares) por la cooperación internacional, así como su distribución temática y por donante, a 31 de diciembre de 1997. Asimismo, el Informe *Algunas consideraciones en torno a la ejecución del Acuerdo sobre Bases para la Incorporación Definitiva de URNG a la Legalidad*, elaborado por el PNUD, resalta los logros y avances registrados hasta entonces.

Sin embargo, el Acuerdo establece las siguientes “condiciones mínimas, no limitativas” a lograrse en la fase de incorporación inicial:

- *Dotación de insumos y servicios propios de una situación de emergencia.*
- *Inicio de programas de capacitación e incorporación laboral;*
- *Constitución de los mecanismos financieros dirigidos a obtener los recursos necesarios para iniciar la fase de incorporación definitiva;*
- *Identificación de los programas sociales y económicos gubernamentales dirigidos al conjunto de la población que puedan dar atención a los excombatientes, y a los miembros de estructuras internas de URNG quienes se incorporarán en la fase de incorporación definitiva, en condiciones similares a las de otros beneficiarios de dichos programas.”*

Por tanto, se concluye que cuando menos las dos últimas condiciones no estarán satisfechas el 3 de mayo. Se constatan también notables diferencias en el grado de incorporación de los diversos colectivos de la población objetivo: si bien los que se encontraban en albergues han podido salir de éstos durante el mes de marzo gracias a la compra de fincas a crédito por los interesados –habiéndose priorizado su adjudicación por el fondo de tierras y negociado el precio por el Gobierno– y se ha completado el retorno (que no la inserción productiva) de las estructuras externas, queda un amplio grupo de desmovilizados dispersos (unos 1.200) cuyo proceso de incorporación apenas ha sido iniciado, y un importante grupo (en torno a los 1.000) que vive en comunidades de desarraigados, pendiente de los beneficios del Acuerdo de poblaciones desarraigadas, o del de Incorporación. A juicio de MINUGUA, la atención y diseño de la incorporación de los dispersos y la regionalización de la FGT constituirían los requisitos mínimos para considerar que el proceso se aproxima a la fase de incorporación definitiva, pudiendo sostenerse sin la tutela e impulso de la CEI. Junto a ellos, cabe señalar la puesta en marcha e inicio de la ejecución del gran proyecto de incorporación de la Comisión Europea PAREC II (desarrollo integral en nueve microrregiones, por importe de 5 millones de ecus), inicialmente prevista para septiembre de 1998, aunque con posibilidades de posposición, configurándose la CEI como instancia determinante para su encauzamiento.

En la sesión plenaria del 28 de abril de 1998, última de la CEI bajo su mandato inicial, Gobierno y URNG aportan mayores especificaciones sobre el contenido de su propuesta, objeto del consenso de los representantes de la Comunidad Internacional, quedando definido, tras el debate e incorporación de las sugerencias de los participantes, un compromiso de mandato y funcionamiento de la CEI y la ejecución del Acuerdo de Incorporación a partir del 3 de mayo. Según éste, durante una primera etapa (prevista hasta el 3 de noviembre) funcionaría el Equipo Coordinador como mecanismo

de seguimiento y la CEI mantendrá sesiones plenarias mensuales, en las que deberá resolver satisfactoriamente la siguiente agenda sustantiva:

1. Orientaciones especiales sobre aspectos de la incorporación inicial que aún quedan por definir, como la situación de determinados grupos de la población objetivo (dispersos, desarraigados...), determinados subprogramas (vg. Derechos humanos) y los aspectos financieros.
2. Orientaciones generales para la incorporación definitiva.
3. Definición y diseño de los mecanismos de seguimiento tras la finalización del mandato de la CEI, y coordinación de ésta con otras comisiones de los Acuerdos de Paz relevantes para la incorporación.
4. Aspectos generales de la financiación del Programa de Incorporación.
5. Elaboración de su Informe Final.

Se acuerda como metodología para el funcionamiento el mantenimiento de la Secretaría Ejecutiva, que mantendrá informados a los miembros de la CEI sobre el contenido y decisiones de las reuniones del Equipo Coordinador, así como la preparación de las sesiones plenarias con una semana de antelación, de manera que a los miembros de la CEI se les facilite un dossier de documentación en que se planteen las cuestiones que deben ser objeto de decisión de sus sesiones plenarias. Igualmente, ante la finalización del primer mandato y la previsión de celebración del Grupo Consultivo para Guatemala a finales de junio, se acuerda la elaboración de un informe balance que refleje tanto los avances como las cuestiones pendientes de ejecución a 3 de mayo de 1998.

Finalizado el mandato de la CEI, el proceso de incorporación pasaría a una nueva etapa en que seguiría funcionando el Equipo Coordinador, como garantía de la corresponsabilidad y acompañamiento del Gobierno en el proceso. Sólo en un momento posterior se plantearía en su caso la constitución de la FGT como único mecanismo para la ejecución del Acuerdo, sobre el que siempre mantendrá su competencia la Comisión de Acompañamiento.

En términos generales, el compromiso alcanzado podía considerarse suficiente para posibilitar la continuidad y avance del proceso en los plazos propuestos, en la medida en que la CEI se conformara como una instancia de decisión efectiva. Los puntos de la agenda propuesta reflejaban las grandes cuestiones a resolver para el encauzamiento irreversible del proceso de incorporación. Sin embargo, exigían compromisos políticos y financieros, así como definiciones conceptuales. Particular trascendencia hacia el futuro adquiriría el Informe Final de la Comisión, verdadero “testamento” de ésta, que debería dejar constancia del trabajo realizado por ella al tiempo que constituir un “mapa de navegación” para la conducción de la incorporación definitiva, cuya responsabilidad última recaería en la Comisión de Acompañamiento, menos familiarizada con la problemática de la incorporación, que constituirá tan sólo una de las numerosas cuestiones presentes en su agenda. Informe que afrontaba el reto de centrarse no sólo en aspectos técnicos o cuantitativos, sino también plantear una aproximación

conceptual al significado de la incorporación y sus límites en el contexto de la realidad socioeconómica y de desarrollo de Guatemala, definiendo lo realmente posible de alcanzar en el proceso, y los medios necesarios para ello, así como orientaciones cualitativas para su conducción.

(3.4) La segunda etapa de la CEI (mayo-noviembre 1998) y la elaboración de su Informe Final

Durante ésta, se pone en marcha el Equipo Coordinador, que se reúne semanalmente, resolviendo las cuestiones de gestión cotidiana del proceso de incorporación. Se configura así como un mecanismo institucional consolidado para la etapa posterior. Las sesiones plenarias de la CEI se concentran en la resolución de la agenda sustantiva referida, obteniéndose los siguientes resultados:

- Estudio de las necesidades financieras del proceso de incorporación, de los compromisos en dicho ámbito de la cooperación internacional, el Gobierno y la URNG, determinándose los aspectos cubiertos y las necesidades por cubrir.
- Resolución de los aspectos pendientes para la culminación de la fase de incorporación inicial, aprobándose componentes específicos del programa de incorporación (su programa jurídico, derechos humanos...) y buscándose soluciones para la incorporación de la población dispersa y de aquellos miembros de URNG que viven en comunidades de refugiados, retornados o desplazados internos, para lo que se establece un equipo de trabajo conjunto con la Comisión Técnica del Acuerdo de Reasentamiento.
- Elaboración de un plan operativo para el Programa de Incorporación durante 1999, en que se concretan los objetivos, necesidades, acciones, actores y financiadores para la ejecución del Programa durante dicho año.
- Elaboración de un informe sobre el proceso de incorporación, presentado en el Grupo Consultivo para Guatemala, que finalmente se celebra en Bruselas el 22 y 23 de octubre.
- Elaboración del Informe Final de la CEI, que consta de dos partes claramente diferenciadas: una memoria descriptiva del proceso de incorporación y sus avances; un balance valorativo del mismo y propuestas de contenido y de mecanismos institucionales y operativos de cara al futuro. Y de una edición del mismo para su publicación y difusión. Al igual que los documentos finales de otras Comisiones creadas por los Acuerdos de Paz, pasará éste a formar parte del *corpus iuris* del proceso de paz.
- Como complemento al Informe Final, se encarga a una consultora que realice un estudio detallado y cuantitativo del estadio del proceso de incorporación en el momento en que la CEI concluye su mandato, y que junto al plan operativo para 1999 constituye un complemento del mismo.
- Diseño de los mecanismos institucionales de seguimiento o sucesión de la CEI.

- Concluido formalmente su mandato el 3 de noviembre de 1998, y considerándose alcanzados los objetivos trazados para esta segunda etapa, los miembros de la CEI mantienen con la Comisión de Acompañamiento el 18 de dicho mes una sesión de trabajo al objeto de presentarle su Informe Final y hacer el “traspaso” de responsabilidades y funciones; pues, según el propio Acuerdo de Bases para la Incorporación, al finalizar la CEI su mandato es la Comisión de Acompañamiento la que asume la responsabilidad de conducción del proceso de incorporación. Tanto la Comisión de Acompañamiento como MINUGUA hacen una valoración altamente positiva de la labor desarrollada y experiencia acumulada por la CEI, presentada como modélica tanto por los avances del proceso como por la coordinación alcanzada tripartitamente por Gobierno, URNG y Comunidad Internacional, así como en el seno de ésta. En diciembre tiene lugar un acto público de conmemoración de la finalización del mandato de la Comisión y presentación de sus resultados, al igual que se hizo con las otras comisiones del proceso de paz al concluir su mandato.

(3.5) El Informe Final de la CEI y las previsiones para la incorporación definitiva

Aparte de un detallado informe sobre los avances y estadio en que se encuentra el proceso de incorporación, así como una valoración de las lecciones acumuladas en su experiencia, muchas de ellas útiles para otros procesos de incorporación que puedan tener que afrontarse en el marco de otros procesos de paz en el futuro, de cara a éste la CEI deja en su Informe Final un doble legado:

- Por un lado, una serie de orientaciones cualitativas o “carta de navegación” para la interpretación, impulso y orientación del proceso de incorporación y la ejecución del Acuerdo por parte de la Comisión de Acompañamiento o los otros mecanismos institucionales de seguimiento. Idea fundamental en esta nueva etapa es que se entra ya en la fase de incorporación definitiva definida en el Acuerdo, en que debe darse un cambio cualitativo en el enfoque –que debe pasar de la atención específica, en muchos casos de emergencia, a la población incorporada, a un enfoque territorial de atención de las poblaciones con criterios geográficos– y en los actores protagónicos –junto a los propios incorporados fundamentalmente el Gobierno, correspondiendo a la Comunidad Internacional un papel cualitativamente distinto, complementario y subsidiario–.
- Por otro, la definición de los mecanismos institucionales tras la finalización del mandato de la CEI, cuya negociación y contenido se analizan a continuación.

Si bien al finalizar el mandato inicial la solicitud de prórroga del mismo preveía la finalización de la CEI alcanzados los objetivos fijados, y la continuidad posterior del Equipo Coordinador bajo la supervisión de la Comisión de Acompañamiento, en la última fase de la CEI se plantea por el Gobierno y la URNG el interés por la continuidad de la asociación de la Comunidad Internacional, tanto por el papel positivo desempeñado por ésta, como de hecho porque en ocasiones el punto de compromiso entre los actores nacionales ha radicado en la asunción de la financiación de la cuestión en negociación por la Comunidad Internacional. Los positivos resultados del Grupo Consultivo en octubre de 1998 y el llamamiento genérico en el mismo a que la Comunidad

Internacional continúe su acompañamiento y apoyo al proceso de paz constituye una referencia en la que los representantes de Gobierno y URNG se basan para replantear las previsiones iniciales, manifestando a los representantes de la Comunidad Internacional su interés porque continúe algún tipo de asociación institucional de ésta al proceso de incorporación, solicitándoles que propusieran la fórmula que consideraran más conveniente para responder a tal requerimiento.

En consecuencia, tiene lugar una reunión de los representantes de la Comunidad Internacional en la CEI, en la que se detecta el consenso en torno a la necesidad de dar una respuesta que no sea interpretada como una falta de interés o de compromiso de la Comunidad Internacional con el proceso de incorporación, debiendo por ello alterarse la previsión inicial de desvinculación del mecanismo de seguimiento; pero así mismo sobre la necesidad de articular una fórmula que garantizara la responsabilidad fundamental del Gobierno durante la incorporación definitiva, y diferenciara claramente la labor de compromiso e impulso político de la gestión cotidiana y la aportación técnica y financiera por parte de la Comunidad Internacional, al tiempo que no supusiera el grado de dedicación que la CEI había supuesto por parte de las segundas jefaturas de las misiones de los actores internacionales miembros de la CEI en representación de la Comunidad Internacional. En base a ello, el representante de España propuso la siguiente fórmula, que fue objeto de consenso y asumida como propuesta de la Comunidad Internacional a la CEI:

- Se mantienen los ocho grupos de trabajo de la CEI ya existentes, en su actual composición que incluye representantes a nivel técnico de la Comunidad Internacional, bajo la dependencia del mecanismo de seguimiento.
- El actual Equipo Coordinador –conformado por los representantes del Gobierno y la URNG en la CEI, con la participación de MINUGUA como observador– se mantiene y se constituye en Mecanismo de Seguimiento de la CEI, con similar estatus y capacidad decisoria y ejecutiva que los otros mecanismos de seguimiento de otras comisiones del proceso de paz que han concluido su mandato (vg. Comisión *ad hoc* de seguimiento del Informe Final de la Comisión de Fortalecimiento de la Justicia), y por tanto con plenas competencias para resolver las cuestiones y tomar las decisiones que vaya requiriendo la conducción y avance del proceso de incorporación.
- En el caso de que el Mecanismo de Seguimiento no pueda resolver alguna cuestión –sea porque ello dependa de la ejecución y cumplimiento de otros acuerdos, sobre los que carece de competencia; sea porque las partes no logran alcanzar consensos al nivel en que están representadas en éste–, ésta será sometida a la consideración de la Comisión de Acompañamiento, como instancia superior para la ejecución de todos los Acuerdos de Paz, para su resolución.
- Se constituye la Comisión Consultiva para la Incorporación Definitiva, conformada por los hasta ahora miembros titulares de la CEI, que se reunirá con carácter exclusivamente consultivo a requerimiento de la Comisión de Acompañamiento, cuando ésta considere que su experiencia acumulada, sus conocimientos, o el compromiso político de la Comunidad Internacional

representada en ella con el proceso de incorporación hacen conveniente su pronunciamiento u opinión sobre la cuestión abordada por la Comisión de Acompañamiento, a quien corresponde en cualquier caso la responsabilidad y decisión para su resolución.

Fórmula que da respuesta a las inquietudes expresadas, con las siguientes ventajas o virtudes:

- Se cumplen las previsiones del Acuerdo sobre la finalización del mandato de la CEI y la asunción de éste por la Comisión de Acompañamiento. En una coyuntura en que el proceso de paz no avanza en otros ámbitos a la velocidad prevista, la finalización de una de sus comisiones por cumplimiento de sus objetivos y de la fase de incorporación inicial constituye un mensaje positivo y un éxito del proceso de paz, que va así “cerrando temas”.
- Se distingue claramente la participación de la Comunidad Internacional a nivel de grupos de trabajo, habitual, y de impulso político y de interpretación y creación de consensos, excepcional. Se evita así también la tentación, en ocasiones presente en los miembros nacionales de la CEI, de remitir a las plenarios con la Comunidad Internacional cuestiones de trabajo, o de llegar a consensos sobre la base de la aportación de la cooperación internacional.
- Se supera la excepcionalidad que supone la participación de la Comunidad Internacional, reafirmando el protagonismo y responsabilidad fundamental de los actores nacionales en el proceso, sin por ello eludir el compromiso de ésta con el mismo. Y al tiempo se garantiza el compromiso político de los actores nacionales al máximo nivel (ministerial-secretario general URNG) en la Comisión de Acompañamiento, de modo que la eventual solicitud de impulso político a la Comunidad Internacional requiera previamente el compromiso de ésta a nivel nacional.
- Tras la realización de gestiones previas de presentación a las partes, la fórmula es propuesta formalmente en la sesión de la CEI del 4 de noviembre de 1998, que cuenta con la presencia del jefe de MINUGUA, Jean Arnault, y de la secretaria de la Paz de la Presidencia de la República, Raquel Zelaya, siendo aprobada por unanimidad y valorada positivamente.

Junto al mecanismo institucional sucesor de la CEI, el futuro de la Fundación Guillermo Toriello para la Incorporación de URNG se constituye, según las previsiones del Acuerdo y del Informe Final de la CEI, en la principal base institucional y garantía de implementación del mismo durante la incorporación definitiva, por lo que se plantea el reto de su fortalecimiento en el doble ámbito de su capacitación técnica y proceso de regionalización (establecimiento de seis oficinas regionales), que le permita canalizar la ejecución del programa de incorporación desde el enfoque territorial que debe primar en la nueva fase. A dicho objetivo se dedica el nuevo proyecto que la Agencia Española de Cooperación Internacional dedica al apoyo a la Fundación, que se constituye en la columna vertebral que permite el desempeño por parte de ésta de las funciones

esperadas, siendo necesaria, sin embargo, como se señala en el Informe Final CEI, la aportación adicional de otros cooperantes para garantizar su plena efectividad.

De cara al futuro, resulta fundamental para la Fundación una garantía de aportación y colaboración de las distintas instancias gubernamentales en la incorporación, por lo que el Informe Final CEI prevé, junto al mecanismo institucional sucesor de la CEI, la suscripción de una carta de entendimiento FGT-SEPAZ como elemento fundamental para garantizar la incorporación definitiva. En base a dicha carta de entendimiento, la Secretaría de la Paz se constituye en garante de la relación de la Fundación con las instancias gubernamentales implicadas en la incorporación definitiva, y en canalizadora e impulsora de la asunción de sus responsabilidades por parte de ellas, constituyéndose así ésta en instrumento de juridificación del compromiso gubernamental con la incorporación definitiva. Asimismo, se prevé la emisión de un Decreto Gubernativo que dé naturaleza jurídica al mecanismo institucional sucesor de la CEI, tanto al Mecanismo de Seguimiento como a la Comisión Consultiva para la Incorporación Definitiva, y al procedimiento general ya expuesto.

(4) Los actores del proceso de incorporación

Es el proceso de incorporación fruto de la labor institucional de la CEI y los mecanismos que la suceden; mas también de la acción e interacción de los actores que en ella participan. Nos proponemos a continuación ofrecer una aproximación a éstos durante la etapa de funcionamiento de la CEI, con especial atención a España en el seno de la Comunidad Internacional.

(4.1) La Fundación Guillermo Toriello

Creada en marzo de 1997, cuenta con unas 90 personas trabajando en ella durante el mandato de la CEI,⁸ estructurándose en un equipo de dirección (cinco personas, de las que los tres son los representantes de la Fundación en la CEI –de cada una de las tres antiguas organizaciones armadas–), que reporta ante un Consejo Directivo, y distintos equipos o departamentos temáticos. Tras su conformación inicial en la capital, acomete un proceso de descentralización regional, que supone la apertura de seis oficinas localizadas en las poblaciones o áreas de mayor concentración y proximidad a la población objetivo, así como el traslado a éstas de la mayor parte de sus recursos humanos y materiales, dejando en la capital una estructura central de dirección. La FGT confía en que la descentralización le aporte mayor conocimiento de las necesidades de los incorporados, y mayor capacidad de atención a las mismas.

Cabe señalar que la constitución de la FGT en un agente eficaz de promoción del desarrollo, capaz de cumplir con los requisitos técnicos y financieros de los organismos cooperantes, constituye en sí misma un reto de incorporación, partiendo de una notable escasez de cuadros cualificados entre la población incorporada. A pesar de notables

⁸ A efectos comparativos, la Fundación 16 de Enero, creada en El Salvador por el FMLN para promover la inserción de desmovilizados y población desarraigada, canalizó la incorporación de unas 18.000 personas potenciales beneficiarios del Plan de Reconstrucción Nacional con cuarenta profesionales, en su mayoría con formación universitaria.

avances registrados, afronta un reto de mejora de capacidad técnica, y su necesidad de fortalecimiento es atendida fundamentalmente por la cooperación internacional. Aunque cabe destacar que, en términos relativos, es precisamente en la estructuración de la FGT donde la URNG ha avanzado más rápidamente en su transformación en el actor que está destinado a ser tras la consecución de la paz.

En estas circunstancias, la agenda y demandas de la FGT resultan altamente condicionadas por las ofertas de los cooperantes. Capaz de cumplir con los requisitos técnicos para la materialización de éstas, asume a partir de ahí el reto de diseñar una estrategia de desarrollo propia.

(4.2) El Gobierno de Guatemala

Si bien compete al Gobierno en su conjunto, y a cada Ministerio en el ámbito de sus competencias, la ejecución de los compromisos adquiridos en los Acuerdos de Paz, crea el de Guatemala la Secretaría de la Paz como Secretaría de la Presidencia de la República, con rango ministerial, para asumir la interlocución global sobre el cumplimiento de los Acuerdos y coordinar la acción del Gobierno para éste. Durante el mandato de la CEI, Raquel Zelaya es la secretaria de la Paz y Ricardo Stein el número dos de ésta como secretario técnico de la Paz. Mientras la primera representa –junto al secretario privado de la Presidencia, Gustavo Porras, ambos miembros de la delegación negociadora de los Acuerdos de Paz– al Gobierno en la Comisión de Acompañamiento, el segundo asume la jefatura de su representación en la CEI. Especialmente a través de la Secretaría de la Paz, y con el impulso e implicación de su secretario técnico, cumple durante el mandato de la CEI eficazmente su compromiso de corresponsabilidad en el proceso de incorporación, promoviendo reformas legales o administrativas tendientes a satisfacer sus necesidades, y realizando gestiones ante las instancias del Estado competentes (vg. Fondo de Tierras, Fondo de crédito para vivienda, etc.) en la misma dirección. Si bien durante la fase de incorporación inicial el Acuerdo de Bases para la Incorporación otorga un papel protagónico a la aportación de la Comunidad Internacional, la fase de incorporación definitiva es diseñada en base al acceso de la población objetivo a los servicios y programas ofrecidos por el Gobierno, y prevé con carácter complementario la implementación por la FGT de proyectos específicos adicionales exclusivamente para los incorporados. Lo que plantea el reto de concreción de la aportación más sustancial que el Acuerdo requiere del Gobierno durante la incorporación definitiva como uno de los retos fundamentales de ésta.

(4.3) La Comunidad Internacional

(4.3.1) España

Su papel y aportación al proceso de incorporación se desarrolla en cuatro planos o niveles: (a) el apoyo a la negociación del Acuerdo; (b) participación en la CEI; (c) cooperación; y (d) el apoyo a la constitución de URNG en partido político.

(a) El apoyo a la negociación del Acuerdo: aparte de su contribución general al proceso de paz de Guatemala como miembro del Grupo de Amigos, la Comandancia General de URNG solicita a España su asesoramiento y contribución a la reflexión sobre las

necesidades y retos de su proceso de incorporación y transformación, que se aporta a través de las estructuras diplomáticas dedicadas a la participación de España en el proceso negociador,⁹ produciéndose desde su planteamiento y concepción una especial asociación a la negociación y ejecución del Acuerdo de Bases para la Incorporación y al proceso de transformación de la URNG, que tendrá su expresión simbólica en la firma de éste en Madrid el 12 de diciembre de 1996.

(b) Participación en la CEI: España es miembro desde el 1 de julio de 1997, siendo representada en ésta por la Segunda jefatura de su embajada en Guatemala, conforme a lo ya referido. Dado el carácter de agencias de cooperación del resto de representantes de la Comunidad Internacional, y su perfil más técnico, España desarrolla un activo papel en la aportación de la Comunidad Internacional a la CEI, influyendo decisivamente en el mantenimiento de las prioridades y planteamientos políticos que se derivan de los compromisos adquiridos en el Acuerdo de Incorporación, cuya negociación conoce especialmente, y ejerciendo una notable capacidad de iniciativa. Sin embargo, a nivel de subcomisiones o equipos de trabajo, su contribución resulta menos significativa, tanto por no disponer de personal técnico para su cobertura, como por no dedicarse su cooperación para la incorporación a varias de las áreas objeto del trabajo de dichos equipos.

(c) Cooperación: se inscribe ésta en el marco del esfuerzo excepcional, hasta entonces sin precedentes, de conformarse en actor protagónico en la cooperación para la ejecución de los Acuerdos de Paz en Guatemala –muy orientada por su Gobierno en términos de proyectos a realizarse con la aportación de la cooperación internacional– que se plasma en un compromiso de realización de proyectos para ésta por valor de 42 millones de dólares en los tres primeros años de ejecución de los Acuerdos (18 en 1997, 12 en 1998 y 12 en 1999), contraído en el Grupo Consultivo reunido en París en enero de 1997 tras la firma del Acuerdo de Paz Firme y Duradera. Aunque dicha aportación, que configura a España entre los principales cooperantes para la ejecución de los Acuerdos, sea cuantitativamente menor que las comprometidas por la Comisión Europea y por EEUU (USAID), que superan los 200 millones de dólares, cualitativamente se caracteriza por su aportación de elementos decisivos e insustituibles para la ejecución de los Acuerdos en su conjunto, no aportados por otros cooperantes. Y es en esa perspectiva cualitativa que hay que considerarla y valorarla. Destaca en este sentido especialmente el apoyo de España a la institucionalidad de la paz. Con ocasión de la firma en Madrid del Acuerdo de Bases para la Incorporación, anuncia su disposición a aportar un proyecto por valor de 1 millón de dólares para apoyar la puesta en marcha de la Secretaría de Paz del Gobierno y otro por la misma cantidad para la de la Fundación para la Incorporación de la URNG, lo que resulta decisivo para la rápida

⁹ España canaliza su participación en los grupos de amigos de las negociaciones de paz de El Salvador y Guatemala a través de su Embajada en San Salvador o en Guatemala, para la relación con el Gobierno y los actores sobre el terreno; su Misión ante las Naciones Unidas en Nueva York, para la relación con su secretario general y la acción conjunta a favor del proceso en el Consejo de Seguridad, la Asamblea General y otras instancias del sistema; y a través de la Embajada en México, donde residen las comandancias generales y estructuras exteriores del FMLN y la URNG, y donde se desarrollan la mayoría de las rondas de negociación, para la relación con el FMLN y la URNG y el seguimiento de éstas.

puesta en marcha de las columnas vertebrales, para el Gobierno y para la URNG, en que se sostiene el edificio institucional de la ejecución de los Acuerdos. Entre sus componentes, ambos proyectos contemplan la aportación de un asesor de alto nivel a sus equipos directivos.¹⁰ En la ejecución del Acuerdo de Bases para la Incorporación, esa aportación comporta el elemento decisivo de posibilitar la puesta en funcionamiento de la FGT. La presencia de España en la cooperación internacional para la ejecución de los Acuerdos no viene determinada sólo, por otro lado, por los proyectos bilaterales o multilaterales financiados por la Cooperación Española, ejecutados por la AECI,¹¹ ONGD españolas¹² u organizaciones multilaterales, sino también por la presencia de actores españoles –desde la Guardia Civil en el proyecto de seguridad de la Comisión Europea, a ONGD y otros actores de la sociedad civil– en la ejecución de los proyectos de otros cooperantes internacionales.

Además del proyecto de apoyo a la FGT, España es la única que aporta cooperación para la seguridad de URNG, al haber formado en protección de personalidades a los miembros de ésta dedicados a la seguridad de sus dirigentes e instalaciones, en el marco del proyecto de asistencia técnica de la Guardia Civil, complementado por la formación en España de 10 miembros de su seguridad. Igualmente, financia un proyecto de construcción de viviendas para los incorporados procedentes del albergue de Cocadi en Chimaltenango, ejecutado por Solidaridad Internacional, que cuenta con fondos de la Comisión para la inserción productiva de los mismos beneficiarios.

La aportación principal de la Cooperación Española al proceso de incorporación la constituye el proyecto de apoyo a la FGT, por valor de 935.000 dólares, que tiene los siguientes componentes:

- Atención a las necesidades de retorno y participación de la dirigencia de la URNG en el proceso de paz.
- Retorno de las estructuras externas de URNG.
- Apoyo institucional a la FGT. Instrumentado a su vez por dos vías:
 - Sostenimiento del funcionamiento de la FGT. De hecho, la subvención española constituye la principal fuente de financiación de que dispone para el pago de los salarios de su personal y sus gastos de funcionamiento.

¹⁰ Éstos fueron, en el caso de la Secretaría de la Paz, la inspectora de Hacienda Silvia López Rivas y, en el de la FGT, el economista Jesús Corral Fuentes.

¹¹ Aunque entrada la década siguiente la Agencia Española de Cooperación Internacional AECI añadirá “para el Desarrollo” a su denominación, pasando a conocerse con las siglas AECID, se utiliza en este trabajo la denominación que tenía entonces.

¹² Durante la ejecución de los Acuerdos de Paz, 16 ONGD españolas contaban delegaciones residentes en Guatemala.

- Asistencia técnica española, destinada a aportar conocimientos y asesoría no obtenibles en Guatemala. Desglosada a su vez en tres componentes:
 1. Aportación de un asesor técnico principal por un período de ocho meses, el economista Jesús Corral. Sus áreas de dedicación fueron las siguientes: realización de un estudio del mercado laboral que permita orientar la capacitación profesional de los incorporados hacia las demandas detectadas; capacitación en gestión de proyectos a personal de la FGT; preparación y seguimiento del seminario de reflexión sobre la incorporación definitiva; y secretaría del comité gestor del proyecto.
 2. Seminario de reflexión sobre las necesidades y retos de la incorporación definitiva. Impartido por el profesor titular de la Universidad del País Vasco Doctor Joaquín Arriola, con amplio conocimiento del proceso centroamericano al haber sido entre 1989 y 1995 profesor invitado en la Universidad Centroamericana de San Salvador. Dicho seminario tiene por objeto familiarizar a los cuadros de la FGT con el funcionamiento de la economía, el contexto internacional, los modelos y estrategias de desarrollo, planteando el debate sobre el tipo de proyectos y opciones en que debería concretarse la incorporación definitiva, de modo que fuera autosostenible al tiempo que una contribución al desarrollo del país. De él se derivan varias conclusiones tentativas –vg. necesidad de considerar la tierra como punto de partida y no de llegada para el desarrollo, conveniencia de superar el enfoque de microyectos productivos...– cuya traducción a opciones concretas se somete a la consideración de la dirección de la FGT.
 3. Gastos de gestión del proyecto, al aportar la Oficina Técnica de Cooperación en Guatemala un técnico contable para el control y justificación financiera del mismo.

Como se ha señalado, a pesar de que las aportaciones de otros cooperantes son cuantitativamente mayores, gracias a este proyecto la aportación de la Cooperación Española resulta insustituible para el proceso de incorporación. Éste puede ser considerado el sostén del proceso en su conjunto, al posibilitar no sólo el mecanismo de ejecución establecido en el Acuerdo, sino también la capacidad técnica para la presentación de proyectos a otros donantes. Igualmente, procede resaltar la aportación cualitativa a través de la asistencia técnica española, que constituye a la Cooperación Española en la única que aporta, además de medios financieros, asesoramiento técnico e ideas a la FGT para un mejor diseño y encauzamiento del proceso de incorporación.

Ante la finalización del proyecto en julio de 1999, la URNG presenta un nuevo proyecto a la Cooperación Española por valor de 300.000 dólares, que se concentra en el apoyo institucional a la FGT en su etapa de descentralización permitiendo de hecho su funcionamiento durante un año más, cubriendo así éste durante la fase de incorporación

definitiva y posibilitando en desempeño del papel que el Acuerdo de Bases para la Incorporación le atribuye durante ésta. El proyecto PAREC II de la Comisión Europea dedicará igualmente uno de sus componentes al apoyo a la descentralización regional de la FGT cuando entre en funcionamiento.

(d) El apoyo a la constitución de URNG en partido político: éste se canaliza a través del proyecto ejecutado con dicho fin por la Fundación Pablo Iglesias y CIPIE, por el que se organiza la formación en España de cuadros de URNG.

(4.3.2) Otros actores de la Comunidad Internacional

En ésta, los actores más relevantes coinciden con los miembros de la CEI, cuyas posiciones y aportaciones podrían sintetizarse de la siguiente manera:

- USAID: partiendo de una identificación entre desmovilización y atención de emergencia e incorporación, concentra en éstas su aportación y compromiso, considerando que una vez desmovilizados e incorporados los concentrados en albergues se alcanza el objetivo fundamental del proceso, cuya culminación acompaña técnica e institucionalmente, en sintonía y en el marco de su compromiso global como cooperante y actor principal de la Comunidad Internacional en el proceso de paz.
- UE (Comisión Europea); actor principal y decisivo, globalmente y especialmente para la fase emergencia, a través de la aportación de ECHO, y para la incorporación definitiva, constituyendo *a sensu contrario* uno de los problemas detectados el desfase entre los plazos de los proyectos de emergencia de ECHO y la puesta en marcha de los ejecutados por la Comisión, que condicionan el avance de la incorporación, y cuya superación constituye una de las lecciones aprendidas y los retos para futuros procesos de paz. Sus proyectos constituyen el principal sostén con que cuenta la incorporación definitiva, destacando entre ellos el PAREC II, por valor de cinco millones de ecus para el desarrollo integral en nueve microrregiones con alta concentración de incorporados. Para su puesta en marcha, la Comisión considera imprescindible el funcionamiento efectivo de la CEI como instancia de impulso y compromiso, así como de su Mecanismo de Seguimiento. Igualmente, la aportación de una parte de cofinanciación por el Gobierno de Guatemala, que condicionará el arranque del proyecto. Para paliar el vacío entre una y otra fase, Cruz Roja Española implemente con financiación de ECHO un proyecto de insumos productivos para los incorporados, que contribuye relativamente a manejar el impasse. Como se ha señalado, financiará e impulsará también el estudio de balance global del proceso de incorporación, realizado por ASIES y Cruz Roja Española.
- Naciones Unidas: en su seno, los actores principales son MINUGUA y el PNUD, con acentos en sus posiciones coherentes con sus respectivos roles de verificador de los Acuerdos de Paz y de cooperante para el desarrollo. La primera es partidaria de impulsar la ejecución del Acuerdo al cien por cien, al considerar que en estos momentos de escaso avance global del proceso la incorporación constituye uno de los ámbitos de avance relativo, así como uno de los pilares de

la credibilidad del proceso. El segundo –influido también por los donantes que le aportan financiación para la incorporación– tiende a una visión de la incorporación en el contexto global del desarrollo en Guatemala, y a defender una visión que pueda permitirle presentar el proceso como un éxito a corto plazo, resaltando las cantidades invertidas y proyectos ejecutados.

(5) Conclusiones, tesis y lecciones

Una consideración del concepto de incorporación y su contexto, su peso y ubicación relativa en el proceso de construcción de la paz

Se trata, por lo señalado en el planteamiento y lo que se desprende del itinerario analítico recorrido, de un caso especial, test de credibilidad y garantía de no reversión del proceso de paz. Incorporación que no cabe plantear, sin embargo, en términos ideales o idóneos: debe guiarse por el concepto, y debe guiarse por la realidad, inscribirse y contextualizarse en el marco general en el que tiene lugar. Pues se trata de la incorporación a esa sociedad, y a su normalidad. Y se trata, así mismo, de equilibrar alternativas y considerar costes de oportunidad para otros procesos en el proceso de paz y elementos necesarios para la construcción de la paz. Corre si no el riesgo de crear en los incorporados unas expectativas de difícil cumplimiento, con la consiguiente frustración; riesgo que no deja de estar presente en el caso guatemalteco por la ambición y amplitud de los planteamientos y objetivos de la incorporación. En el caso del proceso guatemalteco, constituye el proceso de incorporación uno de los frutos claros del mismo, mas su valoración globalmente positiva no puede ocultar la tristeza de que se trate más bien de una excepción a la regla, por la falta de traducción o sostenibilidad jurídica del proceso a partir del resultado negativo del referéndum sobre las reformas constitucionales contempladas en los Acuerdo de Paz, celebrado el 17 de mayo de 1999, y de la ausencia de realización de la reforma fiscal prevista en ellos, condicionadora de la sostenibilidad económica del proceso.¹³

Una consideración del cumplimiento del Acuerdo de Bases para la Incorporación en el marco de la ejecución de los Acuerdos de Paz en su conjunto: la paradoja de la incorporación en Guatemala

En relación a lo anterior, como muestra el estudio de ASIES y Cruz Roja Española (2001), se da en el proceso guatemalteco la paradoja de que lo previsto específicamente en el Acuerdo de Bases para la Incorporación se cumple por parte de los actores e instituciones concernidos, desde la aprobación y vigencia de la Ley de Reconciliación Nacional al cumplimiento del mandato de la CEI o la transformación de la URNG en partido político. Y, sin embargo, especialmente en el ámbito socioeconómico, no se consiguen todos los objetivos previstos para la incorporación definitiva, como señalan los informes de verificación de MINUGUA. Lo que se debe fundamentalmente a los retrasos o ausencias en el cumplimiento de otros acuerdos, sobre todo el *Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria*, y la insuficiencia de las políticas públicas, previstas entre otros para el cumplimiento de los objetivos de la incorporación definitiva, en ámbitos que afectan a los incorporados. La incorporación se piensa, se concibe para la Guatemala transformada por la ejecución de los Acuerdos de Paz en su totalidad; y

¹³ Para un desarrollo sobre ello, véase Manuel Montobbio (2007), “La perplejidad del quetzal. Tesis y lecciones sobre la construcción de la paz en Guatemala”.

no resulta posible tal como estaba concebida sin ésta. Acaba así siendo la incorporación real a la Guatemala real.

Una consideración de la negociación y planteamiento de la incorporación

Nos muestra el proceso guatemalteco el interés de que la incorporación sea objeto de un Acuerdo específico, o cuando menos de un diseño específico, en los Acuerdos de Paz, así como de contar con una institucionalidad y proceso concebido particularmente para ella. Nos muestra, así mismo, la importancia de la facilitación del proceso de transformación de la organización guerrillera o movimiento insurgente en partido político; y el interés y conveniencia de facilitar que la desmovilización coincida con la constitución como partido político o se vea precedida por ella. De modo que la posibilidad del poder de las balas ceda el paso a la posibilidad del poder de los votos. Los votantes decidirán.

Una consideración del diseño del proceso de incorporación y sus mecanismos institucionales

Nos plantea la incorporación de la URNG en Guatemala, a la luz del itinerario recorrido, al menos tres cuestiones de interés para otros procesos:

- El interés de coordinación y consideración conjunta del proceso de desmovilización y el de incorporación, de modo que la incorporación pueda iniciarse durante la paz armada, en el período entre el cese al fuego y la desmovilización, se evite un vacío cuando ésta tenga lugar y se aproveche para la incorporación el período de concentración previo a la desmovilización.
- El interés de la diferenciación conceptual entre la incorporación inicial y la incorporación definitiva, con sus respectivos mecanismos institucionales y responsabilidad relativa de los actores.
- El interés de un diseño institucional específico para la incorporación. De una Fundación para la Incorporación constituida como instrumento para ella por la propia organización que se incorpora, gestionada por los incorporados y en sí misma ejemplo de incorporación. De una Comisión Especial para la Incorporación, específica para ella, con el protagonismo de las partes signatarias de los Acuerdos de Paz y la presencia de la Comunidad Internacional implicada en el proceso de incorporación y en la ejecución de los Acuerdos de Paz, para lo que la experiencia de la CEI en Guatemala se conforma como necesario referente. De su verificación por parte de la Misión verificadora de los Acuerdos de Paz. En el caso de MINUGUA, a través de la constitución, en su estructura orgánica, de un área específica para la incorporación y de la labor realizada por ésta; y de la emisión de sus informes y dictámenes sobre el cumplimiento de los Acuerdos en su conjunto, que reflejan los avances y retos experimentados en el del Acuerdo de Bases para la Incorporación. Interés y conveniencia, así mismo, de la inserción de la institucionalidad de la incorporación en la institucionalidad global de la paz y de su relación con ella.

Una consideración de la incorporación en relación a otros procesos y roles de la organización que se incorpora tras la firma de los Acuerdos de Paz

Como nos muestra el caso de la URNG, debe ésta simultanear un triple proceso: el de promover la incorporación de sus miembros; el de su transformación en partido político; y el de su acción como parte signataria de los Acuerdos de Paz, y su necesario rol como contraparte del Gobierno en la ejecución de éstos en su conjunto, más allá de los aspectos relativos a la incorporación. Se plantea el reto, para una organización como todas con capacidades y recursos limitados, de que ninguno de esos procesos se lleve a cabo en detrimento de los otros. De que la atención a la incorporación no dificulte la dedicación necesaria para la transformación en partido político, ni ambas el desempeño en la ejecución de su rol como parte en los Acuerdos de Paz. Pues son los tres necesarios para la construcción de la paz, y de los tres necesita la sociedad para la realización y consolidación de ésta.

Una consideración de la problemática de la financiación de la incorporación

Se detectan en ésta tres tipos de problemas: los derivados de la propia concepción del proceso de incorporación, con fases inadaptadas a los tiempos necesarios para los mecanismos de financiación, en particular la corta duración del período de desmovilización; las exigencias de los procedimientos y los mecanismos operativos de los cooperantes, no concebidos para este tipo de proyectos, provocando retrasos en puntos críticos o cuellos de botella; y las dificultades en la sustitución progresiva de los esfuerzos extraordinarios de los cooperantes por las políticas públicas del Estado.

Una consideración de las lecciones aprendidas para la Comunidad Internacional

Se desprenden éstas de lo referido a lo largo del itinerario analítico acometido, resultando particularmente destacable hacia otros procesos el papel de impulso político, tercero neutral y facilitador de la negociación y el consenso entre las partes que pueden desempeñar los actores relevantes la Comunidad Internacional y sus representantes en los mecanismos institucionales para la incorporación, además y más allá de su aportación como cooperantes al proceso de incorporación y de la verificación de éste en el marco de la de la ejecución de los Acuerdos de Paz. En el ámbito de la cooperación, la fase inicial se benefició de un alto grado de coordinación y voluntad política de los cooperantes y la Comunidad Internacional, planteándose el reto de mantenerla en el paso de la ayuda humanitaria y de emergencia a la cooperación para el desarrollo. En este sentido, aunque no puede dejar de destacarse en la mayoría de los casos un gran esfuerzo de adaptación dentro del margen de maniobra disponible, procede señalar la necesidad de que los instrumentos de la cooperación para el desarrollo y los ciclos de elaboración y ejecución de sus proyectos, no diseñados genéricamente para su aplicación en procesos de incorporación, se adapten o diseñen específicamente para atender las necesidades, los tiempos y las particularidades de éstos.¹⁴

¹⁴ Se ha comentado ya, en el caso de la UE, el desfase temporal experimentado entre el rápido despliegue de los instrumentos de su agencia humanitaria ECHO y el proceso de diseño, aprobación y puesta en marcha de su gran proyecto de desarrollo territorial PAREC II, y el problema de que la asistencia aportada por los instrumentos humanitarios no pudiera ser sustituida en tiempo útil por los proyectos de desarrollo que iban a determinar la incorporación de los beneficiarios. En otros casos, la formación proporcionada para la incorporación no corresponde necesariamente a la demanda en el mercado laboral. A modo de ejemplo, un proyecto de capacitación llevado a cabo por una organización internacional formó a más de doscientos desmovilizados como *coiffeurs*, dotándoles de un “*kit* productivo”

Valoración global positiva del proceso de incorporación de la URNG

No quisiera concluir este recorrido sin realizar *una valoración global positiva del proceso de incorporación de la URNG*. En su propia concepción y realización. Por la organización y capacidad de planteamiento de las necesidades a financiar por parte de los actores nacionales, adaptándose a los requisitos técnicos exigidos por los cooperantes; y por la coordinación, complementariedad y coherencia entre éstos. Por su carácter referencial para otros procesos de paz. Por las lecciones aprendidas y buenas prácticas que de él se desprenden para la Comunidad Internacional y la sociedad civil interesada en la construcción de la paz.

Y una reflexión final: todos nos incorporamos

Hemos hablado y hablamos de los incorporados, de la población objeto del proceso de incorporación. Son ellos, sin duda, los que se incorporan. Mas también y al tiempo los que son incorporados. No será definitiva, no se consolidará la incorporación –más allá de lo que digan los Acuerdos de Paz y sus informes de verificación, o las evaluaciones de los programas y proyectos de incorporación– si ellos se incorporan, pero no los incorporamos, mientras no los incorporemos. Hasta habite el olvido o no resulte política, económica o socialmente relevante que un ciudadano sea o haya sido incorporado. Supone la incorporación un reto, una transformación, un cambio de paradigma, para quienes se incorporan; y para quienes los incorporan, los incorporamos. Para la sociedad en su conjunto. Para todos y cada uno. La paz se construye hacia fuera, en la acción colectiva y la transformación; y se construye en uno mismo. Y la incorporación con ella.

Este documento fue publicado en el veinte aniversario de la firma en Madrid del Acuerdo de Bases para la Incorporación de la URNG a la Legalidad (12/XII/1996) y en la Ciudad de Guatemala del Acuerdo de Paz Firme y Duradera (29/XII/1996), con la que concluyen las negociaciones de paz de Guatemala.

de tijeras y utensilios para el ejercicio de su formación; cuando resulta dudoso que éste pudiera constituir una base de inserción laboral suficiente en las poblaciones a las que regresaban. Otras necesidades de la incorporación mostraron simplemente constituir ámbitos para los que las cooperaciones carecían de experiencia o instrumentos, planteando un reto de adaptación y creatividad.

Bibliografía

Acuerdos de Paz de Guatemala

Acuerdo de Bases para la Incorporación de la URNG a la Legalidad

Informe Final de la Comisión Especial de Incorporación CEI, Guatemala, noviembre 1998.

ASIES/Cruz Roja Española (2001), El programa de Incorporación. Un camino pendiente para los excombatientes 1997-2001, Ciudad de Guatemala.

Jonas, Susanne (2000), De centauros y palomas: el proceso de paz guatemalteco, FLACSO, Guatemala.

Montobbio, Manuel (2011), "Guatemala: la transición disfrazada y los retos del futuro", Nombres propios, Fundación Carolina, octubre, <http://www.fundacioncarolina.es/es-ES/nombrespropios/Documents/NPMMontobbio1110.pdf>.

Montobbio, Manuel (2007), "La perplejidad del quetzal. Tesis y lecciones sobre la construcción de la paz en Guatemala", Estudios Centroamericanos ECA, nº 703-704, San Salvador, mayo-junio.

Montobbio, Manuel (2006), "Construyendo Estados viables. Lecciones y retos del proceso de construcción del Estado en Centroamérica", documento de trabajo nº 4, Centro Internacional de Toledo para la Paz, Madrid, marzo; y en Estudios Centroamericanos ECA, nº 696, San Salvador, octubre 2006. En inglés: "Building viable States. Lessons and challenges of the process of State construction in Central America", documento de trabajo nº 4, Centro Internacional de Toledo para la Paz, Madrid, marzo. En alemán: "Der Aufbau lebensfähiger Staaten in Zentralamerika", en Stefani Weiss y Joscha Schmierer (eds.) (2007), Prekäre Staatlichkeit und Internationale Ordnung, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden.

Montobbio, Manuel (2003), "La primavera de la pau al país del Quetzal", en Montserrat Minobis, Rigoberta Menchú. La veu dels indígenes, Pòrtic, Barcelona.

Montobbio, Manuel (2003), "Coherencia de políticas y construcción de la paz", en José A. Alonso y Valpy FitzGerald (eds.), Financiación del desarrollo y coherencia en las políticas de los donantes, Libros de la Catarata, Madrid.

Montobbio, Manuel (2002), "La coherencia de políticas en los procesos de paz en El Salvador y Guatemala: un análisis comparativo", en Centroamérica: perspectivas de futuro, Tribuna Internacional, nº 4, Centro de Estudios Internacionales, Barcelona.

Montobbio, Manuel (1999), La metamorfosis del Pulgarcito. Transición política y proceso de paz en El Salvador, colección Antrazyt nº 130, Icaria-FLACSO, Barcelona, edición electrónica 2012, <http://todoebook.com/detalle.aspx?lang=es&tipo=0&isbn=9788498884111>.

Montobbio, Manuel (1997), "Guatemala y su proceso de paz", Política Exterior, nº 58, julio-agosto.

Pásara, Luis (2003), Paz, ilusión y cambio en Guatemala. El proceso de paz, sus actores, logros y límites, Instituto de Investigaciones Jurídicas Universidad Rafael Landívar, Guatemala.

Torres-Rivas, Edelberto (2011), Revoluciones sin cambios revolucionarios. Ensayos sobre la crisis en Centroamérica, F&G Editores, Guatemala.

Torres-Rivas, Edelberto, y Gabriel Aguilera (1998), Del autoritarismo a la paz, FLACSO, Guatemala.