SINACON
Sistema Nacional de Conservación

Propuesta de Organización Institucional para la Administración De Áreas Protegidas y la Biodiversidad en general.

Guatemala, Agosto de 2002

Con el apoyo institucional de:

Índice

1. INTRODUCCION 1

1.1 Limitaciones del Arreglo Institucional Actual 2
1.2 Marco Estratégico para la Conservación de la Biodiversidad 3

2. CONCEPTOS 5

2.1 Terminos Relevantes 5
2.2 Organizacion del Ambito de las Instituciones 5
2.3 Funciones Genéricas del Estado 6
2.4 Ambito de la Biodiversidad 7

3. LINEAMIENTOS PARA UN ARREGLO INSTITUCIONAL DENTRO DEL ESTADO 8

3.1 Participación de la Sociedad Civil y su Relacion con el Estado 9
3.2 Requerimientos para el Diseño Institucional 10

4. DISCUTIENDO EL AMBITO Y LAS FUNCIONES DEL NUEVO ARREGLO INSTITUCIONAL 14

4.1 Conflictos de Funciones entre Orientador/Normador y Ejecutor 14
4.2 Conflictos de Intereses entre Administrador y Supervisor 15
4.3 Manejo Integral de Los Recursos Bajo El Concepto De Paisaje 15
4.4 Relacion de la Conservación con los entes que regulan las actividades economicas que usan los recursos 16
4.5 Juridiscciones Institucionales dentro de Áreas Protegidas 17
4.6 El Ambito Institucional Actual: Traslapes y Compatibilidades 18

5. PROPUESTA DE ARREGLO INSTITUCIONAL: SISTEMA NACIONAL PARA LA CONSERVACIÓN DE LA NATURALEZA: 20

5.1 Implicaciones Principales de la Creación del Sistema. 21
5.2 Ambito del Sistema Nacional de Conservacion 21

6. ORGANOS DEL SINACON: DESCRIPCIÓN DE FUNCIONES 23

6.1 Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales 23
6.2 Junta de Conservación 23
6.3 Superintendencia de Conservación de la Naturaleza: SICONNAT 24
6.4 Comisiones Sectoriales y Tematicas 25
6.5 Sistema Nacional de Regiones de Conservación: SIRECON 26
Consejos Regionales de Conservación. 26

Secretaría Técnica de la Región de Conservación:..... 26
Sistema Regional de Areas Protegidas 27
6.6 Fondo Nacional para la Conservación 27
6.7 Instituto Nacional para la Administración de Areas Protegidas 27
6.8 Instituto Nacional Para El Manejo de las especies y recursos geneticos silvestres 27
6.9 Instituciones Gubernamentales 28

7. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA..... 29

7.1 Distribución de Funciones Especificas dentro del Sistema Nacional de Conservacion.....29
7.2 Instituciones Responsables por Funcion, Recurso y Actividad Economica 32
7.3 Análisis del Cumplimiento de los Requisitos de Diseño 35

8. BIBLIOGRAFÍA..... 38

1. Introducción

El Estado de Guatemala tiene la obligación constitucional de promover la conservación de la biodiversidad (artículo 64), así como compromisos contraídos por convenios internacionales firmados y ratificados por el país (Convenio Mundial sobre Diversidad Biológica, CITES, RAMSAR). Respondiendo al mandato constitucional (ver recuadro 1), el Congreso promulgó la Ley de Áreas Protegidas (decreto 4-89) en1989, con el propósito de proteger el patrimonio natural, entendido como los ecosistemas y la flora y la fauna que en ellos existe. Esta Ley creó una institución responsable de su aplicación, el Consejo Nacional de Áreas Protegidas (CONAP). Durante 14 años, el CONAP ha obtenido varios logros, como la puesta en marcha de una Sistema Guatemalteco de Áreas Protegidas, que hoy cubre casi el 30% del país, ha logrado el manejo efectivo del 70% de dicho territorio (Castro y Secaira, ENB, 1998), y reglamentado el uso de la flora y la fauna silvestres.

> Artículo 64: Patrimonio Natural: Se declara de interés nacional la conservación protección y mejoramiento del patrimonio natural de la Nación. El Estado fomentará la creación de parques nacionales, reservas y refugios naturales, los cuales son inalienables. Una ley garantizará su protección y la de la fauna y flora que en ellos exista.

Sin embargo, el arreglo institucional actual para la conservación, compuesto por el CONAP, el MARN, el INAB y el MAGA primordialmente, presenta limitaciones que le impiden cumplir a cabalidad los objetivos planteados en las respectivas leyes. Algunas limitaciones son financieras, de voluntad política, o de capacidad técnica, pero otras son inherentes al arreglo institucional. Adicionalmente la institucionalidad del Estado (modernización del Estado, nueva ley del Ejecutivo, creación del INAB y MARN, políticas y estrategias nacionales definidas) y las condiciones sociales (mayores participación y conciencia ciudadana, globalización, desarrollo institucional de la sociedad civil) han cambiado desde la creación del CONAP en 1,989, cambiando consecuentemente el medio en el cual el CONAP debe cumplir su función, demandando su readecuación institucional.

Este documento es un aporte para generar discusión y servir de marco conceptual para el análisis y debate de cualquier propuesta de arreglo institucional que surja. No se limita a presentar una propuesta institucional, sino que presenta términos, conceptos, lineamientos de diseño y otros elementos que orientan la discusión y sirven de base para cualquier diseño institucional. Basado en lo anterior y en una serie de estudios realizados a la fecha sobre el tema, el consultor y el equipo del proyecto de Fortalecimiento Institucional de Políticas Ambientales, acordaron una propuesta de un nuevo arreglo institucional que supere las limitaciones actuales.

El presente documento contempla las siguientes secciones y aspectos:

La introducción presenta <u>las limitaciones del arreglo institucional actual</u> basándose en los documentos de diagnóstico realizados, en entrevistas personales, y en las reuniones grupales de FIPA. Continúa con el <u>enfoque estratégico del Estado</u>, para lo cual se revisaron las leyes, estrategias y planes que orientan al país. El propósito de esta parte es exponer en forma sucinta los objetivos que debe lograr el nuevo arreglo institucional y las estrategias de cómo alcanzarlos, y que fueron acordadas anteriormente en forma participativa. Con esta base estratégica se procedió a definir las funciones y la organización de la nueva institucionalidad.

La revisión de documentos conceptuales sobre arreglos institucionales, documentos de diagnóstico y propuestas institucionales realizados para el CONAP y el MARN sirvió para identificar conceptos y recomendaciones importantes que se presentan en dos secciones: conceptos: la cual comprende términos relevantes, funciones genéricas del Estado y criterios para agrupar funciones e instituciones. Continúan en la sección de lineamientos para el diseño organizacional, la cual presenta las recomendaciones para definir el ámbito, las funciones y forma de las instituciones, y concluye sintetizando los requisitos que debe cumplir un nuevo arreglo institucional.

Discusión del ámbito y las funciones del nuevo arreglo institucional. Esta sección discute varios asuntos clave (cómo agrupar funciones y cómo definir el ámbito institucional), sobre los cuales existe debate, incluyendo las recomendaciones de la literatura y de las entrevistas para cada asunto.

Propuesta de arreglo institucional: Se concluye este documento con la presentación de la propuesta institucional, la cual primero analiza cómo el nuevo diseño responde a los requisitos planteados, y posteriormente describe las nuevas instancias y sus respectivas funciones.

1.1 Limitaciones del Arreglo Institucional Actual

Centralización del CONAP. Una de las limitantes más relevantes es la centralización excesiva. El CONAP enfocó por varios años sus escasos recursos financieros y humanos en el establecimiento de las áreas protegidas en el Petén, y no fue sino hasta hace 4 años cuando empezó a establecer oficinas regionales en todo el país. Estas oficinas no cuentan con autonomía técnica ni financiera. .

Conflictos entre su función rectora-orientadora y la función ejecutora (GSD, 1999). Al dedicarse a administrar áreas protegidas y proyectos de conservación, el CONAP descuidó su función rectora de conservación de la biodiversidad. Recientemente asumió un papel más protagónico como rector del SIGAP, pero continuó enfatizando las áreas protegidas, en detrimento de otros instrumentos de gestión de la biodiversidad.

Débil autonomía política. El CONAP es un ente supeditado jurídicamente y políticamente a la presidencia de la república, quien tiene la facultad de nombrar al secretario ejecutivo y la posibilidad de tener control sobre el Consejo (el Consejo Nacional está compuesto por cinco representantes de gobierno central, uno de las municipalidades y uno de la sociedad civil).

Poca agilidad financiera y de recursos humanos: como dependencia del Estado, está sujeta a las normas financieras para la ejecución de sus fondos, y a la ley del servicio civil, para la contratación de su personal, limitando seriamente la agilidad y eficiencia de sus funciones.

Traslapes de jurisdicciones y competencias compartidas. El CONAP no es el único ente responsable de la conservación de la biodiversidad, ya que comparte algunas de sus responsabilidades con el Ministerio de Agricultura (MAGA), con el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARN) y con el Instituto Nacional de Bosques (INAB). El MAGA regula aspectos relativos a recursos genéticos y a la pesca, el MARN define las políticas de recursos naturales y es la institución focal de los convenios internacionales, y finalmente el INAB tiene la responsabilidad de velar por la protección de las zonas de recarga hídrica del país, de las especies forestales en peligro de extinción y de los ecosistemas de manglares.

Complejidad de intereses y sectores involucrados. Los recursos naturales son utilizados por distintos sectores de la economía, como el sector energético (hidroeléctricas, geotérmicas), el sector transporte (vías fluviales, lacustres y marítimas), sector forestal, sector pesquero, sector turístico. También por la población rural para su consumo familiar y para comercialización (madera, leña, agua, broza, suelo, flora y fauna, etc.). Esta gran diversidad de sectores debe participar en el manejo de los recursos, tanto en el nivel de toma de decisiones como en el manejo de los recursos. Actualmente la participación se realiza a través del mismo consejo, donde participan representantes de 7 instituciones[1], y en algunos consejos en áreas protegidas. Esta participación resulta insuficiente para cubrir la gama de intereses, nivel de profundidad y localidad que requiere el manejo de los recursos naturales.

Diversidad institucional: el estado guatemalteco ha creado varias instituciones para regular cada sector de la economía, y dado que diversos sectores utilizan los recursos naturales, también diversidad instituciones del estado están relacionadas al manejo de los mismos. Contamos pues con el Ministerio de Energía y Minas y la Comisión Nacional de Electricidad, el Instituto Nacional de Bosques, la UNIPESCA-MAGA, el INGUAT, el Ministerio de cultura-IDAEH y el Ministerio de Comunicaciones. La existencia de esta diversidad de instituciones requiere de altos niveles de coordinación y liderazgo, que el actual arreglo institucional carece.

Falta de adaptabilidad y flexibilidad a las regiones y Pueblos. El actual arreglo dicta normas nacionales y no cuenta con instancias que las adapten efectivamente al contexto regional o local. Las oficinas regionales de todas las instituciones, CONAP, INAB; MAGA y MARN responden a lineamientos de las oficinas centrales y tienen poca autonomía técnica y ninguna financiera.

1.2 Marco Estratégico para la Conservación de la Biodiversidad

La Ley de Áreas Protegidas y su reglamento, la Estrategia Nacional de Biodiversidad, el Plan Estratégico del CONAP y el Plan de Desarrollo del SIGAP y constituyen los documentos que orientan las acciones de conservación de la biodiversidad, tanto del sector gubernamental como del sector privado. A continuación se presenta una síntesis de los principales elementos, como son los objetivos generales y las estrategias principales que el sector de conservación ha acordado seguir. Esta sección presenta el horizonte y el quehacer del nuevo arreglo institucional, para orientar posteriormente la definición de sus funciones, responsabilidades y forma.

OBJETIVOS[2]

1. Asegurar el funcionamiento de los procesos ecológicos esenciales y de los sistemas naturales vitales para el sostenimiento de la biodiversidad y beneficio de todos los guatemaltecos.
2. Lograr la conservación de la diversidad biológica del país, especialmente los ecosistemas, las especies y los recursos genéticos silvestres.

[1] MAGA, MARN, CECON, IDAEH, INGUAT, ONGS Y ANAM

[2] Los objetivos están basados en la actual Ley de Areas Protegidas (Decreto 4-89). La letra en negrilla es el texto original, y la letra en rojo son las adiciones.

3. Alcanzar la capacidad de una utilización sostenida de los recursos genéticos, de las especies y ecosistemas en todo el territorio nacional para mejoramiento de vida de los guatemaltecos.
4. Preservar los rasgos geomorfológicos y naturales únicos y su entorno.

Los objetivos fueron extraídos de la Ley actual y revisados en reuniones de expertos. Se consideró que los tres primeros objetivos comprenden todos los elementos de la biodiversidad, los servicios y procesos ecológicos que mantiene, y buscan tanto la conservación tanto como el uso sostenible. Se agregó el objetivo 4, pues los anteriores no se incluían aquellos elementos no vivos, pero relevantes de conservar, como cañones, peñones, fenómenos volcánicos, etc. Se excluyeron los dos últimos objetivos de la ley por considerarse que uno era redundante (conservar el patrimonio natural) y otro se refiere a un mecanismo específico de conservación (áreas protegidas) y no a un objetivo de conservación.

ESTRATEGIAS DE INTERVENCIÓN

El Estado ha definido las estrategias de intervención necesarias para lograr los objetivos planteados a través del Plan Estratégico Institucional del CONAP 1999-2010 y en la Estrategia Nacional de Biodiversidad. A continuación se presentan las estrategias más determinantes y englobadoras de la labor de conservación, las cuales son:

1. Asumir un papel normador y orientador por excelencia, donde crea mecanismos de consulta y toma de decisiones compartidas con la sociedad civil, para el establecimiento de políticas, estrategias, normas y planes.
2. Promover la Conservación In Situ de los procesos naturales y la biodiversidad a través de las Regiones de Conservación, del Sistema de Áreas Protegidas y de fortalecer los derechos de propiedad y gestión de los actores locales.
3. Promover y maximizar el uso sostenible de los distintos elementos de la biodiversidad y de los procesos naturales.
4. Desarrollar los mecanismos necesarios para que los mercados internalicen los costos y beneficios ecológicos, económicos y sociales de la conservación de la biodiversidad y los procesos naturales.
5. Fortalecer los gobiernos locales, organizaciones no gubernamentales y otros actores de la sociedad civil proveyendo financiamiento, tecnología, información y formación, entre otros, para conservar los sistemas naturales a nivel local y nacional.
6. Generar y difundir la información y crear la capacidad humana e institucional para implementar las estrategias anteriores.
7. Coordinar las acciones necesarias dentro del Estado y con la sociedad civil para reducir y eliminar las presiones y amenazas sobre la biodiversidad.
8. Ejecutar las funciones propias del Estado, directamente o por delegación, alianzas estratégicas y contratación de terceros, en función de las ventajas comparativas de cada actor.
9. El Estado tendrá un papel subsidiario en aquellas funciones que no son su responsabilidad, pero que son de beneficio público, y que no son cumplidas por el mercado y la sociedad civil, requiriendo el apoyo del Estado para su prestación.

2. Conceptos

Este capítulo presenta tres secciones importantes para analizar y diseñar un nuevo arreglo institucional. Primero inicia con la definición de términos relevantes utilizados en este documento. Segundo, presenta cuatro criterios utilizados para delimitar el ámbito de las instituciones ambientales. Tercero, expone las distintas funciones que debe cumplir el Estado moderno.

2.1 Terminos Relevantes

Para definir el Estado y sus instituciones se utilizan leyes y reglamentos en los cuales se especifican sus objetivos, responsabilidades, atribuciones y funciones. Estos términos se han utilizado en distintas leyes, muchas veces inapropiadamente, por lo que es necesario aclarar los conceptos a los cuales se refieren los términos en este documento.

Objetivos:	La razón de ser, el propósito, lo que se busca, ya sea la institución o la ley.
Fines:	Objeto o motivo, sinónimo a objetivos dentro del contexto legal. No se utiliza en esta propuesta.
Estrategias:	Forma de organizar los recursos y las acciones en el tiempo y en el espacio, para lograr un objetivo o meta, o para cumplir una función.
Responsabilidad:	Obligación, compromiso de actuar, compensar, hacia otros.
Atribución:	Facultad o poder de hacer algo que le confiere un cargo, una ley o la constitución misma.
Funciones:	Ejercicio de una facultad, conjunto de Áreas
Tareas:	Obra o trabajo que debe realizarse en tiempo definido.
Ámbito:	Espacio temático, funcional o geográfico de una institución.

2.2 Organizacion del Ambito de las Instituciones

El ámbito de las instituciones puede definirse utilizando distintos criterios, cada uno respondiendo a diferentes necesidades, y con sus respectivas ventajas y limitaciones. Es importante ser consiste con el criterio utilizado al momento de separar funciones, para evitar duplicidad de funciones y traslapes de jurisdicciones. Si es necesario aplicar dos criterios diferentes, debe hacerse conscientemente y analizar cuidadosamente las consecuencias. Entre los más utilizados están:

Por recurso natural:	Se tienen jurisdicciones separadas para cada recurso natural, como es agua, bosque, suelo, aire. En Guatemala esta separación no ha sido clara, aunque se ha intentado utilizarla separando por peces, madera, y otras especies silvestres.
Por actividad económica:	La distribución por actividades económicas ha sido preferida para crear entes reguladores tales como construcción y transporte (MICIVI), turismo (INGUAT), industria de la madera (INAB), pesca (ÜNIPESCA), hidroeléctricas (MEM).

Por función genérica: Las funciones del Estado pueden agruparse en función orientadora, normadora, administradora, financiera y sancionadora. Instituciones diferentes pueden asumir cada tipo de función; en Guatemala existen en otros sectores, como la Junta Monetaria (función orientadora), la Superintendencia de Administración Tributaria (función administradora) y la Contraloría de Cuentas (función fiscalizadora).

Por propósito: En el ámbito de los recursos naturales, se pueden diferenciar dos propósitos mutuamente complementarios: uno, conservar el recurso, y dos, promover la actividad económica que lo utiliza. En el caso de la pesca, UNIPESCA fue creado para promover el uso, y el CONAP responsable de su conservación.

2.3 Funciones Genéricas del Estado

Las funciones que realiza el Estado han sido agrupadas de acuerdo a su naturaleza, y la literatura recomienda separar claramente cada categoría. En muchos casos recomienda separarlas al grado que instituciones diferentes realicen funciones diferentes. Las funciones genéricas son:

FUNCIONES GENERALES	FUNCIONES ESPECIFICAS
Orientar y dirigir la Sociedad Civil e instituciones del Estado	• Coordinar y dirigir procesos • Formular y asegurar la implementación de políticas nacionales generales y específicas • Desarrollar estrategias y planes nacionales y regionales • Formular leyes • Diseñar, crear y dirigir herramientas y mecanismos de coordinación, de manejo, etc. • Coordinar las instituciones gubernamentales en los temas de conservación.
Normar las actividades y servicios	• Determinar la capacidad de uso de los recursos • Elaborar reglamentos para regular el acceso y el uso (permisos, licencias, concesiones) de los recursos Ratificar convenios
Brindar servicios para regular el uso de los recursos naturales	• Emitir permisos de acceso y uso: licencias y concesiones • Registrar usuarios • Supervisar el uso
Proveer servicios para promover e incentivar la conservación y el uso sostenible	• Otorgar incentivos, créditos • Brindar asistencia técnica y capacitación • Promover el acceso a tecnología y a mercados • Desarrollar mecanismos de certificación
Generar y administrar información	• Definir agenda de investigación • Promover investigación • Realizar investigación • Manejar información (compilar, divulgar) • Conducir el monitoreo biológico y social
Administrar los fondos del Estado	• Subsidiar con fondos del Estado actividades prioritarias • Gestionar fondos • Promover el cobro de bienes y servicio
Supervisar y sancionar	• Supervisar el manejo y la administración de los recursos Conducir acciones penales y administrativas a infractores

2.4 Ambito de la Biodiversidad

La biodiversidad constituye una fuente de recursos, los cuales son utilizados por distintas actividades económicas. La interfase entre la actividad económica y los recursos naturales, el uso propiamente dicho, es el espacio (cuadros celestes) que debe ser regulado o promovido. Este espacio es regulado conjuntamente por las instituciones que velan por la conservación de biodiversidad, y por los entes que regulan la actividad económica. Por lo tanto esta interfase está sujeta a la intervención de los dos tipos de entidades. El uso del recurso, por su parte, es promovido por las instituciones responsables de la actividad económica, con escasa intervención de la entidad dedicada a la conservación.

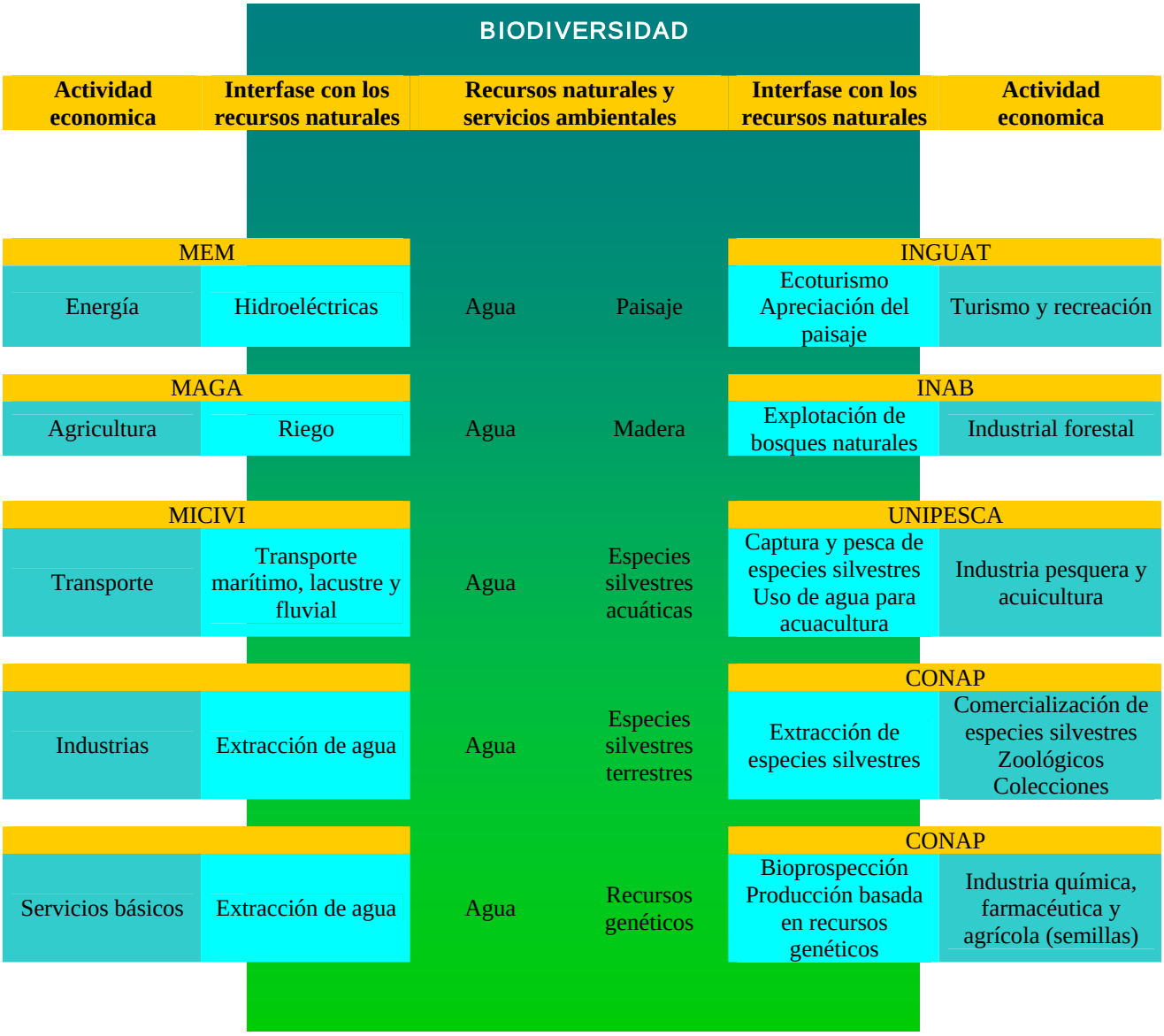


FIGURA 1: AMBITO DE LA BIODIVERSIDAD.

3. Lineamientos para un Arreglo Institucional dentro del Estado

El arreglo institucional constituye un factor determinante para facilitar o limitar la consecución de un objetivo y cumplir a cabalidad las funciones encomendadas. Un buen arreglo permite organizar y administrar en mejor forma los recursos financieros y humanos, responder a las demandas de los actores interesados en los distintos niveles y a las condiciones cambiantes de la sociedad.

Es importante resaltar que las instituciones se desarrollan gradualmente, es decir, evolucionan. Los arreglos propuestos y puestos en marcha son esfuerzos para responder al contexto, y sujetos a prueba y error. Por lo tanto debe considerarse, primero, un diseño organizacional que puede corregirse y modificarse a sí mismo, para irse adaptando a su medio ("adaptive mangament approach"). Segundo, cambios sustantivos en los arreglos institucionales no deben ser vistos como correcciones de errores del pasado, sino como pasos de un proceso de desarrollo institucional evolutivo (Lovei and Weiss, 1998).

Los elementos institucionales de éxito de la gestión ambiental identificados en varios estudios son (los primeros siete son del estudio de Lovei and Weiss, 1998):

- Coordinación transectorial e inter-institucional efectiva.
- Mecanismos efectivos de construcción de consensos para la toma de decisiones, y para la definición de prioridades y objetivos
- Balance en la utilización de mecanismos de control y mecanismos de incentivos de mercado.
- Flexibilidad en el arreglo institucional para evolucionar y adaptarse.
- Consideración integral de la conservación y manejo de todos los recursos naturales y medios (agua, aire, suelo, bosque).

LECCIONES APRENDIDAS DE LOS ARREGLOS INSTITUCIONALES EN LOS PAISES DESARROLLADOS

1. La divulgación e interpretación de información ambiental al público y el establecimiento de mecanismos adecuados para ejercer la presión pública son elementos fundamentales de un sistema de gestión ambiental.
2. Prioridades y objetivos ambientales deben ser determinados de acuerdo a su contribución a la salud humana y de la biodiversidad, considerando los costos y factibilidad de implementación.
3. Mecanismos participativos para lograr consensos entre representantes de los actores clave con oficiales de alto nivel del gobierno deben crearse, y evitarse la toma de decisiones autocráticas. Al nivel local debe existir el espacio para negociar y tomar decisiones, con el correspondiente mecanismo de negociación.
4. Unificar especialidades y medios y evitar dispersión y duplicidad de jurisdicciones y funciones.
5. Combinación balanceada de mecanismos de comando y control con incentivos, para asegurar mejor adopción y cambios en los sectores involucrados.
6. Un enfoque de desarrollo institucional gradual es adecuado, fortaleciendo primero las instituciones existentes. Cambios institucionales y nuevas instituciones deben ser creados solo cuando han evolucionado el compromiso del gobierno y la capacidad técnica, y contarán con suficiente autoridad y recursos para cumplir su función.
7. Debe hallarse el balance adecuado entre costosos sistemas rectores y supervisores, con la apertura y flexibilidad de procedimientos y toma de decisiones.
8. Ante la imposibilidad de aplicar regulaciones en el ámbito nacional, el manejo puede basarse en acciones en el ámbito regional, local y caso por caso.
9. No hay una receta de arreglo institucional, el cual debe responder al contexto legal y social del país.

- Claridad en la separación y definición de funciones, entre distintos entes y dentro de un mismo ente.
- Evitar la duplicación de jurisdicciones y funciones.
- El agrupamiento por área geográfica es mejor para atender los aspectos políticos y sociales (Rivera, 2001).

- La prestación *per se* del servicio, o la atención de demandas, para adaptarse más a las realidades locales y estar cerca de los usuarios, también se brinda mejor con división administrativa geográfica. (Rivera, 2001).
- Sistema de compensación de costos o incentivos hacia los empleados o instituciones, de acuerdo a los resultados de sus acciones (Courreau, 2002).
- Los departamentos temáticos aprovechan mejor la especialización, las ventajas de la economía de escala y la estandarización (áreas protegidas, agua, etc.) con cobertura en todo el país (Rivera, 2001).
- Especialización por temas (como recursos naturales o funciones) es mejor para los aspectos técnicos (Rivera, 2001) ya que responde nuestra formación profesional.
- Arreglo flexible, que permite experimentar arreglos puntuales.
- Espacios no confrontativos y vínculos con actores económicos locales y nacionales usuarios de los recursos naturales (CONAP, 1,999a)

No debe olvidarse que el arreglo institucional es determinante pero no suficiente para el éxito de la gestión ambiental. Los dos factores más determinantes para el éxito lo constituyen la voluntad política del gobierno de turno y la presión pública, conclusión del estudio sobre instituciones ambientales en Europa, Estados Unidos y Japón (Lovei and Weiss, 1998, pag. xiii). Ciertamente en varios casos se ha tratado de establecer instituciones con mayor autonomía y menor dependencia a la voluntad política; sin embargo éstos siguen siendo el principal factor de avance.

3.1 Participación de la Sociedad Civil y su Relación con El Estado

La concepción moderna del Estado promueve la descentralización y desconcentración de sus funciones, a nivel interno, pero también la participación más activa de la sociedad civil. La participación la podemos analizar en varios ámbitos: participación en la función orientadora y normadora del Estado, participación en la prestación de servicios y participación en las funciones propias de la sociedad civil, pero que requieren el apoyo del Estado. Es una premisa generalmente aceptada que el Estado no un ente ejecutor de actividades que individuos o empresas pueden realizar a través del mercado (servicios de ecoturismo, sembrar árboles, explotar el petróleo).

<u>Políticas y normas formuladas participativamente</u>. El Estado debe establecer mecanismos y espacios para que la sociedad civil participe en la toma de decisiones, en la formulación de políticas y normas, en la elaboración de planes y estrategias. No es viable un Estado donde las decisiones relevantes las toman los burócratas o políticos, sin consultar a los interesados. Existen mecanismos permanentes de participación y toma compartida de decisiones, como las juntas directivas, consejos nacionales y regionales, y redes de desarrollo. Otros mecanismos son espacios temporales adhoc

para determinadas decisiones o asuntos, como talleres de consulta, cabildos abiertos, grupos multisectoriales, etc., establecidos para resolver algún problema o elaborar alguna política o norma.

Servicios responsabilidad del Estado. Hay servicios que son responsabilidad del Estado, tales como la administración de áreas protegidas, control del uso de la vida silvestre, investigación y educación, pero que podrían ser prestados más eficientemente por la sociedad civil. En tales casos el Estado puede contratar servicios (ie. otorgamiento de licencias, fiscalización de aduanas),o delegar obligaciones (administración de un área protegida), subsidiar o incentivar actividades (investigación, reforestación, educación). El Estado continúa siendo el responsable del servicio y en principio debe asumir el financiamiento del mismo.

Actividades privadas de beneficio público. Finalmente hay actividades que corresponden al mercado y la sociedad civil, pero que no son cumplidas al no existir una adecuada internalización de beneficios (proteger un bosque privado o una fuente de agua), los beneficios son a muy largo plazo (reforestación) o los usuarios no pueden pagar el servicio (capacitación y asistencia técnica). En tales casos el Estado juega un papel subsidiario, creando incentivos y compensaciones para que el sector privado preste los servicios (incentivos de conservación, de reforestación, y donaciones para investigación y capacitación). Otra función del Estado es crear los mecanismos de mercado que permitan que las actividades privadas internalicen los beneficios sociales que producen, haciéndolas rentables y atractivas.

Actividades propias de la sociedad civil. La explotación y comercialización de la vida silvestre, la industria forestal, la pesca, la bioprospección y la explotación del turismo son ejemplos de actividades económicas que son propias de la empresa privada y la sociedad civil. También lo son la administración de las tierras privadas y de los territorios comunales. Estas actividades son reguladas por el Estado para asegurarse que no afecten los bienes públicos, pero dichas normas deben ser establecidas en conjunto con los actores clave de la sociedad civil.

3.2 Requerimientos para el diseño institucional

La extensa discusión previa a la generación de este documento, y la desarrollada a lo largo de las entrevistas y reuniones grupales, permitió determinar una serie de requerimientos que debe contemplar el arreglo institucional para la conservación, así como las propuestas de mecanismos institucionales que los llenen. Estos requerimientos están derivados de las limitaciones actuales ya presentadas y de las recomendaciones vertidas en la literatura y en los documentos de diagnóstico analizados.

REQUISITOS		OBSERVACIONES	RECOMENDACIONES INSTITUCIONALES
Diferenciación clara del ámbito institucional	Entre propósitos: conservación y uso sostenible	Existen potenciales conflictos de interés cuando el mismo ente debe velar y promover la conservación de un sistema natural o un recurso, y también debe promover su uso sostenible para beneficio de la población y la economía del país. Las acciones tendrán el sesgo natural correspondiente al mandato principal de la entidad y a sus órganos directivos, ya sea conservación o desarrollo.	Institución rectora de la biodiversidad orienta, norma y regula todos los usos de los recursos naturales Instituciones especializadas promueven la actividad económica que utiliza el recurso

REQUISITOS		OBSERVACIONES	RECOMENDACIONES INSTITUCIONALES
	Entre las actividades económicas y la conservación	Otro problema es la amplitud de la competencia de una institución. El uso del recurso compete a una actividad económica (turismo, forestal, energía), cuyo ámbito sobrepasa el uso del recurso (procesamiento, tecnología, mercadeo, capital, etc.) y la cual está (o debería estar) bajo la jurisdicción de otra institución estatal (INGUAT, INAB, MEM) responsable de todos los aspectos de la actividad.	recurso. Las instituciones especializadas en actividades económicas no pueden tener competencia sobre la conservación total (fuera de su ámbito de especialidad), ni la entidad responsable de la conservación, sobre toda la actividad económica (ídem). Se realiza acción conjunta solamente en la interfase de uso del recurso.
Diferenciación de funciones	Entre normador y ejecutor	El orientador no debe ser ejecutor: "el que dirige el barco no rema." La entidad líder debe ser esencialmente coordinadora y propositiva, para la creación de soluciones: normas e incentivos.	Separación institucional por funciones. El ente que norma, no ejecuta.
	Entre administrador y supervisor	El ente normador y orientador no debe ser el mismo que presta los servicios. Se convierte en juez y parte. La supervisión de lo actuado (como control sobre licencias o incentivos) debe estar separada del ente que las otorga.	El ente que administra (instituciones especializadas en actividades económicas) no supervisa su propia acción, sino otra entidad (normadora de los recursos naturales).
Autonomía	Política	Para poder realizar sus funciones en forma eficiente, tener proyecciones y estrategias a largo plazo, y tomar decisiones en forma técnica e imparcial es necesario que las instituciones no estén sujetas al vaivén político ni susceptible a los cambios de gobierno. El gobierno central y los locales deben contar con mecanismos para influir en la institución a través de sus representantes, pero no tener el control de la misma.	La Junta Directiva, Consejo, Directorio que dirige la entidad debe ser independiente, con mayoría de la sociedad civil El nombramiento del gerente, director ejecutivo o superintendente debe ser hecho por mecanismo participativo.
	Financiera	Todos los fondos estatales son manejados por el Ministerio de Finanzas y regulados por las leyes respectivas (contrataciones, contraloría, etc.). Sin embargo, las entidades descentralizadas pueden manejar más ágilmente los fondos, con menos burocracia. También pueden trasladas los fondos no ejecutados en un año fiscal, al siguiente. También debe poder establecer mecanismos de cobro por servicios prestados (no impuestos) y los ingresos generados ser manejados en forma privativa, cumpliendo con los requisitos de ley.	Entidad autónoma: instituto, superintendencia, empresa Fondo Nacional para la Conservación Delegación del cobro y manejo de cuotas por el uso de sistemas y recursos naturales. Facultad de captar fondos descentralizadamente.
	Recurso Humanos	La ley de Servicio Civil impone limitantes a las contrataciones en el Estado. Las entidades descentralizadas pueden establecer sus propias políticas de recursos humanos.	Entidad autónoma: instituto, superintendencia, empresa

REQUISITOS		OBSERVACIONES	RECOMENDACIONES INSTITUCIONALES
Coordinación y participación en la toma de decisiones	Sectores económicos Instituciones del Estado Usuarios y propietarios de recursos Interesados en conservación .	Distintas actividades económicas utilizan algunos o varios recursos naturales, y cada una tiene sus actores, sus intereses, y su modalidad de uso y recurso particular, como turismo, energía, forestal, agricultura, etc. Por lo tanto debe haber participación en la toma de decisiones tanto de las instituciones del Estados que regulan las actividades, como del sector privado (grande y pequeño). La sociedad civil, a través de ONGs, la academia, propietarios de tierras, usuarios de recursos, también tienen derecho a participar en la toma de decisiones.	Junta Directiva, Consejo o Directorio Consejos Regionales Comités o Mesas de Trabajo sectoriales Consejo Técnico Ambiental (Gerentes de Institutos)
Participación ciudadana (individuos, empresa privada, pueblos indígenas)	En la prestación de servicios	El sector privado y los ciudadanos en general pueden ser más eficientes en la prestación de servicios y cumplimiento de funciones del Estado (admón.. de áreas protegidas, investigación). Por lo tanto el Estado debe promover su involucramiento en el cumplimiento de sus funciones.	Contratación Delegación de responsabilidades Donaciones, incentivos y subsidios
	En el manejo de los recursos naturales	Los usuarios directos con derechos consuetudinarios, los propietarios de tierras y las municipalidades tienen derecho de manejar sus propios recursos naturales, cumpliendo con la normativa vigente y habiendo participado en su formulación.	Reconocimiento de autoridades comunitarias, indígenas, y otros elementos del derecho consuetudinario. Reconocimiento de la propiedad privada, comunal, municipal de la tierra.
Descentra-lización		Cada región tiene sus particularidades ecológicas y sociales que las hacen diferentes, y demandan un manejo local y particular y descentralizado	Regiones de Conservación, Consejos Regionales Secretarías Regionales Municipalidades
Desconcen-tración		En tanto se concreta la descentralización, el Estado debe desconcentrar efectivamente sus servicios.	Oficinas regionales y departamentales
Enfoque integrado y manejo bioregional		Para el manejo integrado de la biodiversidad es necesaria una visión de paisaje y planificación a nivel regional, así como la capacidad de coordinar a las instituciones que inciden en el manejo. La limitación más importante es que continúe dispersa la función de manejo del paisaje entre distintas entidades, dificultando su coordinación.	Bioregiones[3], subunidades de las Regiones de Conservación. Asignación de todo el ámbito de conservación a una sola entidad.

[3] Conjuntos de ecosistemas silvestres y sistemas agropecuarios altamente relaciones y dependientes, definidos por fronteras ecológicas, fisiográficas y sociales. Estrategia Nacional de Biodiversidad, 1,999. Estrategia de Conservación In Situ, 2.1.4: Bioregiones. Pag. 30.

REQUISITOS		OBSERVACIONES	RECOMENDACIONES INSTITUCIONALES
Balance entre especialización y división geográfica		La descentralización y la desconcentración geográfica requiere de apoyos temáticos especializados a nivel nacional, ya que cada oficina no puede contar con todo el personal de alto nivel necesario. Además hay muchas funciones que su realización a nivel nacional son más efectiva (Ej. capacitación).	Regiones de Conservación y Gerencia de Recursos con secciones temáticas (madera, pesca, áreas protegidas)

4. Discutiendo el Ambito y las Funciones del Nuevo Arreglo Institucional

El análisis institucional del CONAP (GSD, 1999), los distintos informes sobre propuestas institucionales (Orantes, 2000), las discusiones entre expertos y la literatura han identificados una serie de aspectos estratégicos que definen la función y la forma de una institución y sobre los cuales existe debate para acordar cuál es la mejor o más viable opción. Estos aspectos se discuten a continuación, presentando las preguntas clave que hay que formularse y una síntesis de las recomendaciones halladas.

En el presente documento no se discuten aspectos sobre los cuales existe relativo consenso, tales como la autonomía política y financiera, la desconcentración y descentralización, altos niveles de coordinación y liderazgo. No hay concreción todavía respecto a la forma institucional que responda a estos últimos aspectos, y es lo que este estudio propone solventar.

4.1 Conflictos de Funciones entre Orientador/Normador y Ejecutor

¿El mismo ente puede orientar y normar, y además ejecutar?
¿En qué circunstancias o aspectos sí lo puede hacer y cuándo no es conveniente?

El análisis institucional de CONAP determinó que uno de los principales problemas institucionales era el ser la entidad responsable de coordinar y normar (dirigir el SIGAP, normar el uso de la vida silvestre), y al mismo tiempo ser ejecutor (administrador de áreas protegidas, ejecutar proyectos de conservación, administrar licencias y registros de uso de la vida silvestre, etc.). El principal conflicto derivaba que sus recursos eran destinados a la ejecución cotidiana descuidando su función coordinadora y rectora, que ningún otro ente podía asumir, dejando un vacío importante en la gestión. También se enfocan los esfuerzos a solucionar el desgaste del quehacer diario (conflictos labores o con comunidades) y se desatiende el liderazgo institucional. Finalmente, siempre existen conflictos de intereses al ser normador, ejecutor y supervisor, pues la misma institución debe acatar las normas que dictó.

Las recomendaciones generales son:

- El orientador no debe ser ejecutor: "el que dirige el barco no rema" (Courreau, 2002)
- La entidad líder debe ser esencialmente coordinadora y propositiva, para la creación de soluciones: normas e incentivos (Francis, 2001).

Aplicando este concepto a la administración de las áreas protegidas, se recomienda que la institución rectora y normadora de los recursos naturales y la biodiversidad y del SIGAP sea distinta a la institución estatal que administra áreas protegidas. El Plan Estratégico Institucional 1999-2010 (pag. 49) claramente indica que debe "diferenciar las funciones y establecer la estructura necesaria para garantizar la distinción entre el propósito de conservación de la biodiversidad (mandato principal) y la gestión de las áreas protegidas."

El Plan Estratégico también indica que la institución debe ejecutar solamente cuando:

- Otros agentes en el escenario nacional no están en posibilidad de hacer
- Cuando la actividad es de tan importancia nacional que debe ser ejecutada por el Estado

Las demás actividades deben hacerlas con enfoque subsidiario (bajo contratos o delegación) y en forma decreciente, procurando la creciente capacidad de la capacidad de los otros agentes ejecutores.

4.2 Conflictos de Intereses entre Administrador y Supervisor

Existe una serie de conflictos de intereses cuando el ente que otorga los permisos de uso es mismo que debe promover el uso. Existe el conflicto de propósitos, por un lado promoviendo su utilización, y por otro lado imponiendo restricciones para su buen uso. En otras palabras, hay conflicto cuando el mismo ente que otorga un permiso es el mismo que verifica su correcta utilización. El caso más claro es la administración forestal (hoy el INAB), quien debe promover el uso, otorgar licencias y supervisar los aprovechamientos. Este diseño institucional ha propiciado por décadas la corrupción en el sistema, en algunas épocas más que en otras.

¿El mismo ente que administra el recurso debe supervisar el uso?

¿El que otorga la licencia debe supervisar si la licencia fue bien otorgada?

¿Qué mecanismos de control y equilibrio podemos implementar?

Una Contraloría Ambiental, que audite que las licencias y permisos emitidas por los distintos entes administradores de los recursos sean respetados a cabalidad, podría ser más efectiva.

Un ejemplo de separación clara de funciones es el Ministerio de Economía, el Ministerio de Trabajo y las industrias. El primero promueve la industria y el segundo regula únicamente el aspecto laboral. Similar con el Departamento de Control Ambiental del MARN, que regula únicamente el impacto ambiental de las actividades económicas.

- El ente normador y orientador no debe ser el mismo que presta los servicios. Se convierte en juez y parte (Courreau, 2002).
- La supervisión de lo actuado (como otorgamiento de licencias o incentivos) debe estar separada del ente que las otorga (Courreau, 2002).

4.3 Manejo integral y coordinado de los recursos bajo el concepto de paisaje

Tradicionalmente entes diferenciados han manejado el recurso forestal, los recursos hidrobiológicos, y el resto de la biodiversidad. La calidad del agua y del aire, y las obras de infraestructura que afectan los sistemas naturales también son jurisdicción de otra entidad. Ante esta dispersión de jurisdicción no ha sido posible planificar y ejecutar un manejo integral del paisaje. Existen excepciones, como son las reservas de biosfera (Maya y Sierra de las Minas), las cuales por su tamaño y una sola administración, pueden contar con un plan integral y dirigir las acciones de todas las demás entidades dentro del área (municipalidades, UNIPESCA, MARN, etc.).

- ¿Cómo lograr el manejo integral de recursos?
- ¿Cómo manejar bajo la visión de paisaje?
- ¿Cómo integramos los niveles de biodiversidad?

Para el manejo del paisaje es necesario contar con una visión y planificación del paisaje, pero también con la capacidad de coordinar a las instituciones que inciden en el manejo. La limitación más importante es que continúe dispersa la función de manejo del paisaje entre distintas entidades, dificultando su coordinación. Existen dos propuestas complementarias para lograr el manejo integral, por un lado, en el ámbito geográfico, está la creación de las Bioregiones[4], subunidades de las Regiones de Conservación. Por otro lado, en el ámbito institucional, es la asignación de todas de las acciones de conservación a una sola entidad.

4.4 Relación de la conservación con los entes que regulan las actividades económicas que usan los recursos

- ¿Cómo combinamos las funciones de administración y promoción del uso con las de conservación?
- ¿La misma institución que norma el uso debe administrar el uso?

Diferentes sectores de la economía nacional utilizan los recursos naturales; generalmente cuentan con instituciones de gobiernas encargadas de velar (regular, promover, etc.) cada sector. Sin embargo, la responsabilidad del manejo adecuado de los recursos que utilizan puede recaer sobre la misma institución sectorial (INAB), o bien sobre otra institución especializada en la conservación (MEM-CONAP). Es determinante decidir cuál de estos dos tipos de arreglo institucional debe aplicarse a la situación nacional, pues actualmente hay una mezcla de enfoques.

En Guatemala se cuenta con dos opciones institucionales para regular, administrar y promover utilización de los sistemas naturales. Una integra en una sola institución las responsabilidades de conservación del recurso con la administración y promoción del uso (INAB). En otros casos se ha delimitado su responsabilidad a la promoción de la actividad económica que utiliza el recurso (UNIPESCA, INGUAT), sin asumir la responsabilidad directa de la conservación del recurso que utiliza, sino solamente manejando su impacto. Otros entes son responsables de la conservación (CONAP y MARN).

Existen potenciales conflictos de interés cuando el mismo ente debe velar y promover la conservación de un sistema natural o un recurso, y también debe promover su uso sostenible para beneficio de la población y la economía del país. Las acciones tendrán el sesgo natural correspondiente al mandato principal de la entidad y a sus órganos directivos, y a grupos de interés, ya sea conservación o desarrollo.

En muchos casos se recomienda la separación de funciones y un mecanismo adecuado de coordinación-control-equilibrio entre las dos instituciones para regularse e influirse mutuamente. Existe el riesgo que la entidad responsable del uso no acoja los lineamientos de la entidad responsable de la conservación debido a contar generalmente con mayor apoyo político y económica. De esta forma funcionan casi todas las actividades industriales y agropecuarias, donde los mecanismos de control de la institucional ambiental son generalmente débiles.

[4] Conjuntos de ecosistemas silvestres y sistemas agropecuarios altamente relaciones y dependientes, definidos por fronteras ecológicas, fisiográficas y sociales. Estrategia Nacional de Biodiversidad, 1,999. Estrategia de Conservación In Situ, 2.1.4: Bioregiones. Pag. 30.

Existen muchas actividades económicas que utilizan los sistemas naturales y sus recursos, y cuyos ámbitos de acciones sobrepasan ampliamente su relación con el medio ambiente. Aspectos de tecnología, mercados, laborales, créditos e infraestructura deben ser considerados por la institución reguladora (INAB, INGUAT, MEM, etc.). Por lo que es no viable que la misma entidad que promueve el uso sea responsable de la conservación de los recursos que utilizan.

Las recomendaciones de la literatura son separar las funciones, ya que conflictos de interés surgen cuando el regulador y administrador de un sector o un medio es la misma institución. La lección en Inglaterra con el manejo de agua es que al separar la función de conservación de la calidad de los ríos, de la función reguladora del uso, se logró una mejora sustantiva en el manejo (Loewi & Weiss, 1998).

Se recomienda contar con un ente responsable de la conservación de todos los recursos que cuenta con facultades y mecanismos suficientes para ejercer el liderazgo, coordinación y control. El ente encargado de la conservación puede contar con representantes de las instituciones responsables del uso dentro de su junta directiva y viceversa, para asegurar una coordinación y control interinstitucional. Finalmente, es importante identificar qué beneficios puede brindar la institución coordinara o reguladora a los otros entes con quienes colabora o regula para generar interés entre todos de participar y actuar (Francis, 2001).

4.5 Juridiscciones Institucionales dentro de áreas protegidas

EL CONAP tiene la responsabilidad de conservar la biodiversidad en todo el país, y no solamente dentro de las áreas protegidas. Sin embargo, el otorgamiento de licencias y permisos de extracción de pesca y madera fuera de áreas protegidas es jurisdicción de otras instituciones del Estado (INAB, UNIPESCA), donde claramente una institución es responsable de la conservación (CONAP) y las otras de regular el uso. Esto permite un sistema de control cruzado entre instituciones. En tanto dentro de un área protegida, el mismo que busca la conservación otorga los permisos de uso, siendo entonces juez y parte a la vez.

¿Puede este esquema de diferenciación de funciones aplicarse en áreas protegidas, con la debida supervisión y auditoría de las entidades administradoras? El delegar la función de administrar licencias y permisos de aprovechamiento a los administradores de las áreas protegidas o a las entidades de que promueven el uso, permitiría separar claramente las funciones de norma y orientación, de las funciones de administración del recurso.

Una de las ventajas de las áreas protegidas es que sus ecosistemas pueden manejarse integralmente, ya que un solo administrador regula todos los recursos y todos los usos. Al haber varias entidades propiciaría el manejo desintegrado. Una forma de lograrlo es contar con un buen Plan Maestro y con el mecanismo adecuado de coordinación (ie. Consejo de Area Protegida).

Otro debate importante es sobre la jurisdicción de la municipalidad dentro del área protegida.

4.6 El Ambito Institucional Actual: Traslapes y Compatibilidades

Para analizar los ámbitos actuales y futuros de las instituciones ambientales fue necesario diferenciar los mecanismos que se utilizan para administrar los recursos naturales y la entidad responsable. Los mismos fueron clasificados de acuerdo a las categorías de división por recurso, por actividad económica y por propósito.

En la división por propósito, CONAP es el principal responsable de la conservación. Sin embargo existe duplicidad de funciones entre CONAP e INAB en torno a la conservación de bosques productores de agua, especies forestales en peligro de extinción y los manglares. En el manejo de los incendios, amenaza a los bosques, trabajan conjuntamente INAB, CONAP y las municipalidades.

Para el propósito de uso, existen distintas instituciones, generalmente con jurisdicción sobre una actividad económica específica, que es caso típico del Estado guatemalteco (INGUAT, MEM, INAB, etc.). Estas actividades (Ej. Turismo) comprenden muchas más sub-actividades (mercadeo, infraestructura, etc.) que la propia del uso del recurso natural (visitación a paisajes naturales). Estas instituciones no tienen la función de conservar los recursos naturales que utilizan. Por lo tanto la separación de funciones es adecuada ya que el INGUAT, UNPESCA, MEM-Comisión Nacional de Electricidad promueven el uso y regulan la industria respectiva, y el CONAP es responsable de la conservación del recurso.

En al ámbito del uso dos instituciones tienen asignada la misma función, solo que en territorios claramente diferenciados. Tal es el caso de CONAP, quien maneja los aprovechamientos forestales dentro de áreas protegidas, e INAB que lo hace en el resto del país.

FIGURA 2: AMBITOS INSTITUCIONALES, POR PROPÓSITO, POR RECURSO, ACTIVIDAD ECONOMICA ACTUALES

PROPÓSITO: CONSERVACIÓN DEL RECURSO		SERVICIO AMBIENTAL O ELEMENTO DE BIODIVERSIDAD	PROPÓSITO: USO DEL RECURSO			
INSTITUCION	**MECANISMOS DE CONSERVACIÓN[5]**		**ACTIVIDAD QUE USA EL RECURSO**	**MECANISMOS REGULACION**	**MECANISMOS PROMOCION**	**INSTITUCION**
CONAP	Areas protegidas	Paisaje	Turismo y recreación	EIA Licencias Permisos Concesiones	Mercadeo Créditos Asist. técnica y capacitación	**INGUAT** **CONAP**
CONAP **INAB**	Areas protegidas Zonas de recarga hídrica PINFOR	Agua	Hidroeléctricas	EIA Licencia		**MEM[6]**
			Riego	Registro		**MAGA**
			Uso industrial			**No definido**
			Consumo humano			**INFOM-MSPAS**
			Transporte	EIA Licencias Registro		**MICIVI** **Municipalidades**
CONAP	Areas Protegidas Controles de extracción	Flora y fauna silvestres	Cacería Extracción para comercialización Producción exsitu Recreación exsitu	Permisos Licencia Registro de productores Vedas	Mercadeo Créditos Asist. técnica y capacitación	**CONAP**
CONAP **INAB**	Areas Protegidas Planes de Manejo	Flora maderable	Industria forestal	Licencias Concesiones forestales Planes de Manejo	Mercadeo Créditos Asist. técnica y capacitación PINFOR	**INAB**
CONAP	Areas Protegidas	Fauna hidrobiológica	Pesca artesanal Pesca industrial	Licencias Planes de manejo Cogestión Vedas	Desarrollo de infraestructura Mercadeo Investigación	**UNIPESCA**
No hay.	Conservación exsitu de especies y recursos genéticos Derechos de propiedad y acceso a recursos genéticos	Recursos genéticos silvestres	Bioprospección para industria	Licencias	Contratos de bioprospección	**CONAP**
			Bioprospección para agricultura	Licencias Investigación		**CONAP** **ICTA** **FAUSAC**
No hay	Conservación in situ Conservación ex situ	Recurso genéticos domesticados	Mejoramiento para agricultura y otras industrias	Permisos de exportación Investigación		**MAGA** **ICTA**

[5] Se plantean los mecanismos de conservación actualmente en operación, y no todos los que han sido propuestos y no se están ejecutando.

[6] La explotación petrolera no es una actividad que use elementos o servicios de la biodiversidad por lo que no está incluída en esta tabla.

5. Propuesta de Arreglo Institucional: Sistema Nacional para la Conservación de la Naturaleza

La conservación y el uso de la biodiversidad tienen que contemplar las características ecológicas de los sistemas naturales, las particularidades de la propiedad de los mismos recursos, los intereses de los usuarios de los recursos, las realidades sociales de las distintas regiones y pueblos y la supremacía del bien común sobre los intereses particulares. El arreglo institucional propuesto busca responder a esta complejidad, creando distintos espacios y mecanismos para atender cada dimensión del manejo de la biodiversidad.

La propuesta institucional se explica en tres capítulos de este documento: el presente capítulo explica en forma general el Sistema propuesto. El capítulo 6 describe los órganos de sistema y las funciones específicas de cada uno. El capítulo 7 explica la distribución de los ámbitos institucionales entre todas las entidades del sistema, y analiza como los distintos espacios y mecanismos responden a los requisitos de diseño planteados en la sección de Lineamientos para el Diseño Institucional.

Los distintos espacios y mecanismos están articulados a través de un sistema denominado **SISTEMA NACIONAL PARA LA CONSERVACIÓN DE LA NATURALEZA –SINACON**, el cual está compuesto así:

FIGURA 3: ESQUEMA DEL SISTEMA NACIONAL PARA LA CONSERVACIÓN.

El Sistema Nacional de Conservación está compuesto por los siguiente elementos:

1. La Junta Nacional de Conservación: que es el espacio colegiado multisectorial, rector y orientador de todo el sistema.
2. La Superintendencia de Conservación: la institución ejecutora de las directrices de la Junta en los relativo a la Conservación, y supervisa que las otras instituciones cumplan con las responsabilidades asignadas.
3. El Sistema de Regiones de Conservación: el conjunto de instituciones regionales que administran la biodiversidad, incluyendo los Consejos Regionales, las Bioregiones, las Areas Protegidas y la unidades regionales de la Superintendencia. El Sistema Guatemalteco de Áreas Protegidas, que está integrado por los sistema Regionales de Areas Protegidas, los cuales corresponden a cada Región de Conservación.
4. Las Comisiones Multisectoriales: los espacios de diálogo sobre cada sector o actividad económica, que cuentan con la participación de la entidad del Estado que regula dicho sector, y las organizaciones de la sociedad civil relevantes.
5. Las instituciones complementarias del sistema. Con el fin de separar las funciones de orientación y regulación (asignadas a la superintendencia) se crean instituciones separadas que ejecutan funciones más específicas, como el Instituto para la Administración de Areas Protegidas (INAAP), el Instituto para el manejo de la Especies y Recursos Genéticos Silvestres (IMERES) y el actual Fondo Nacional para la Conservación (FONACON). Con esto se evita el conflicto de intereses entre ente normador y ente ejecutor, y entre ente ejecutor y ente fiscalizador.
6. Las instituciones sectoriales que colaboran en el Sistema. Aquellas instituciones creadas para regular actividades o sectores económicos, pero que tienen relación con los recursos naturales. No están bajo la jurisdicción del Sistema, pero participan en su Junta, en los Consejos Regionales y en las Comisiones Sectoriales, y acatan las disposiciones relevantes que les afecten.

5.1 Implicaciones principales de la creación del sistema.

Los cambios más relevantes a la institucionalidad actual que implica la creación del sistema son:

1. Creación de la Junta de Conservación, de la Superintendencia de Conservación, del INAAP y del IMERES, y de las Comisiones Multisectoriales.
2. Trasladar las funciones del CONAP a las instituciones creadas, según corresponda.
3. Trasladar las funciones de conservación del INAB a la Superintendencia, limitándolo a regular y promover la industria forestal.
4. El MARN ejerce la función de orientar la política de recursos naturales, por medio su presidencia del Sistema.
5. Crear el mecanismo de control entre la Superintendencia hacia las entidades sectoriales que emiten y supervisan los permisos de uso de los recursos naturales.

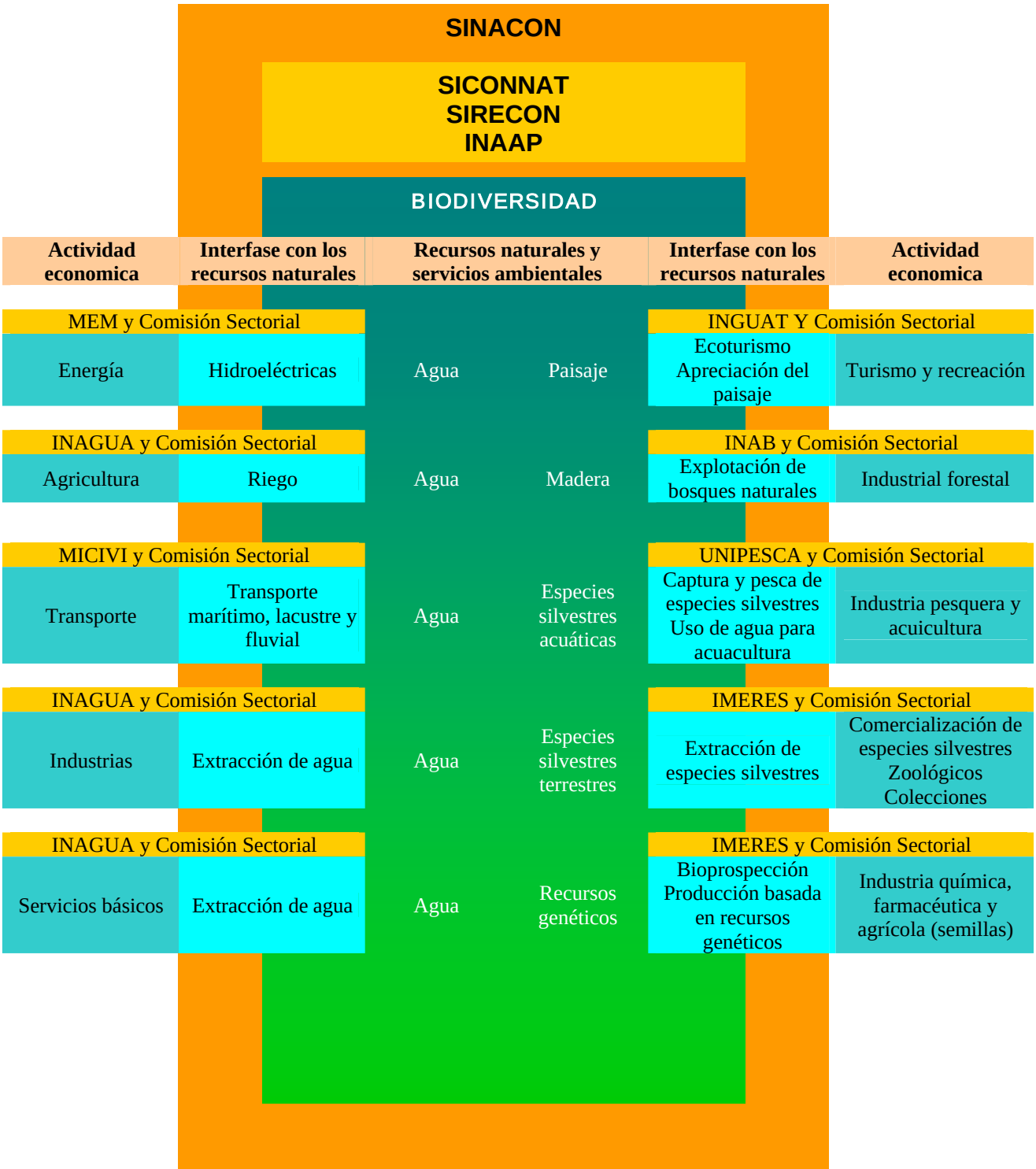
5.2 Ambito del Sistema Nacional de Conservación

El propósito de la delimitación general del ámbito del nuevo arreglo institucional es asignar con exclusividad la función de conservación de la biodiversidad a una sola institución (Superintendencia de Conservación). Así mismo designar claramente una institución sectorial para la regulación de la

actividad económica que utiliza algún recurso o servicio ambiental proveído por la biodiversidad. Finalmente crea los espacios necesarios para la coordinación y fiscalización entre el ente de conservación y el ente sectorial (Junta de Conservación, Consejos Regionales y las Comisiones Sectoriales).

Para aquellas actividades económicas que no contaban con un ente regulador distinto, como el uso de las especies y recursos genéticos silvestres, se propone la creación de uno específico, como es el Instituto para el Manejo de las Especies y Recursos Genéticos Silvestres.

FIGURA 4: AMBITO DEL SISTEMA NACIONAL DE CONSERVACIÓN Y SUS COMPONENTES.



6. Órganos Del SINACON: Descripción De Funciones

El SINACON, o Sistema Nacional para la Conservación de la Naturaleza está compuesto por varios órganos, como se explicó en la sección anterior. Cada órgano cumple con ciertas funciones específicas, acordes a su ámbito geográfico (Regiones de Conservación), un ámbito sectorial (Comisiones Sectoriales y las instituciones gubernamentales), o una función genérica del Estado (financiera—FONACON, ejecutora—INAAP).

El cuadro presenta los órganos del Sistema, cuyo eje lo constituyen la Junta de Conservación y la Superintendencia Nacional para la Conservación de la Naturaleza. Los cuatro órganos corresponden a los ámbitos mencionados. Este capítulo describe detalladamente cada órgano.

6.1 Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales

La función principal del MARN es presidir el Sistema a través de la Junta de Conservación.

6.2 Junta De Conservación

La Junta de Conservación es un cuerpo colegiado, compuesto por personas provenientes de distintos sectores y capacidades, cuyo propósito común es la conservación y el uso sostenible de la naturaleza del país. La Junta es el espacio de negociación y toma de decisiones sobre los asuntos más estratégicos y políticos. Se propone que sea presidida por el Ministro de Ambiente y Recursos Naturales, y cuente con un secretario, distinto en funciones al Superintendente. Sus miembros serán personas de reconocido prestigio, experiencia y honorabilidad, nombrados por 4 años y seleccionados por una comisión adhoc, o Comisión de Selección. La mitad de sus miembros serán renovados cada dos años, por lo que en la primera Junta que se integre, la mitad de sus miembros mantendrá sus cargos por dos años únicamente.

Las atribuciones propuestas para la Junta de Conservación son:

1. Coordinar y liderar las acciones relacionadas a la conservación de la naturaleza de todos los entes del Estado y de la sociedad civil
2. Aprobar las Políticas, Estrategias, Planes y Reglamentos Nacionales necesarios para la consecución de sus objetivos y crear los instrumentos necesarios para su implementación
3. Seleccionar y nombrar al Intendente General
4. Aprobar los dictámenes de ley de creación de regiones de conservación, de áreas protegidas y de cualquier otra índole, para trasladar éstas últimas al Congreso de la República por la vía correspondiente.
5. Aprobar el plan estratégico institucional y planes operativos anuales y presupuesto de la SICONNAT, y evaluar anualmente su cumplimiento.
6. Aprobar dictámenes de convenios y contratos internacionales relativos a la conservación del Estado guatemalteco.

COMISION DE POSTULACIÓN

Se plantea la creación de una Comisión de Postulación para que seleccionen a los miembros que conformarán la Junta. La comisión deberá ser un cuerpo colegiado amplio, donde estarán presentes todos los sectores interesados, tanto usuarios de los recursos, como entes interesados en su conservación y las instituciones responsables de regular su uso. La comisión de postulación deberá solicitar candidatos para pertenecer a la Junta. La comisión deberá seleccionar a los miembros de la Junta, con el voto de las ¾ partes de los miembros.

A continuación se presenta una propuesta de miembros:

- El Ministro de Ambiente y Recursos Naturales o quien designe, y quien preside la comisión.
- Un representante de cada institución del Estado con competencia sobre algún uso de recursos naturales: INGUAT, MEM, IDAEH ó Ministerio de Cultura, INAB, MAGA y/o UNIPESCA, y por crearse: INAGUA, INAAP, Instituto de Vida Silvestre y Recursos Genéticos.
- Dos representantes del sector empresarial: CACIF, AGEXPRONT, Gremial Forestal, Cámara de Turismo
- Dos representantes de los Pueblos Indígenas: COPMAGUA, Decenio Maya
- Dos representantes de la Asociación de Municipalidades
- Dos representantes de los rectores de las universidades del país.
- Dos representantes de las ONGs de conservación, debidamente calificadas y reconocidas.
- Un representante de cada Consejos Regionales de Conservación. En su defecto, en la primera comisión se contará con un representante de los administradores de áreas protegidas.

6.3 Superintendencia de Conservación de la Naturaleza: SICONNAT

La Superintendencia será el órgano ejecutivo (no ejecutor) que realizará la labor de orientación e implementación de las políticas, estrategias y planes nacionales relativos a la conservación de la naturaleza. Estará conformada por la Intendencia General y las intendencias específicas, de acuerdo a sus necesidades. Las intendencias posibles son:

1. Intendencia de Regiones de Conservación
2. Intendencia de Políticas, Normas y Planificación: con personal especializado en bosques, áreas protegidas, flora y fauna, pesca, recursos genéticos, etc.
3. Intendencia de investigación, información y monitoreo: generar, colectar, manejar y divulgar información relacionada a la conservación.
4. Intendencia de Supervisión y Control: responsable de supervisar las entidades del Estado que administran el uso de los recursos naturales, y las instituciones de la sociedad civil relacionadas.

Las funciones de la Superintendencia son:

1. Conducir los procesos para formular políticas, estrategias, planes, reglamentos e instrumentos de uso y conservación de los recursos, y presentarlos a la Junta de Conservación para su aprobación.
2. Velar y coordinar la implementación de los mencionados instrumentos orientadores y normadores.

3. Coordinar estos procesos con las Mesas Sectoriales respectivas, y con las instituciones del Estado responsables.
4. Generar, colectar, manejar y divulgar la información relacionada a la conservación para fundamentar la formulación los instrumentos orientadores y normadores, así como para la toma de decisiones de manejo.
5. Fungir como el Ente Rector del Sistema de Regiones de Conservación y del SIGAP, bajo los reglamentos aprobados por la Junta.
6. Gestionar y aportar los fondos necesarios para la implementación de los instrumentos creados, con énfasis en apoyar la gestión descentralizada y a las instituciones de la sociedad civil y municipalidades.
7. Supervisar a las entidades del Estado que administran el uso de los recursos naturales, y las instituciones de la sociedad civil relacionadas, y sancionar las faltas.
8. Fungir como ente asesor de la Junta de Conservación.

Para la realización de las funciones anteriores, la Superintendencia tendrá las siguientes atribuciones:

1. Actuar como representante del Estado ante organismos nacionales e internacionales, en los aspectos, convenios y proyectos relativos a la conservación y uso de la biodiversidad
2. Ejecutar los fondos del Estado, donaciones, cobros por uso de los bienes y servicios de la biodiversidad.
3. Sancionar a otras entidades del Estado y personas o instituciones de la sociedad civil, al no cumplir con las leyes, políticas y normas relativas a la conservación y uso de la biodiversidad.

6.4 Comisiones Sectoriales y Temáticas

Los distintos actores relacionados a un recurso o servicios, se agruparán en un espacio de negociación y consulta denominado Comisión Sectorial. En ella concurrirán las entidades de gobierno relacionadas, los usuarios y beneficiarios del recurso, las entidades académicas y ONGs con experiencia en el tema. Dependiendo del número de participantes, podrán contar con una Junta Directiva. Para evitar duplicidad de funciones, se determinará si en los otros sectores no existen comisiones establecidas, como la Comisión Forestal, los Comités de Turismo o la Mesa de Hidrobiológicos. De existir se buscará incorporarlas al Sistema Nacional de Conservación.

Las Comisiones propuestas son:
1. Usuarios y proveedores de agua
2. Turismo
3. Sitios culturales
4. Forestal
5. Vida silvestre
6. Hidrobiológicos
7. Recursos genéticos

Se podrán crear otras comisiones temáticas, tales como Investigación, Fondos Ambientales, Administradores de Áreas Protegidas, etc. Las comisiones pueden crearse por iniciativa de

cualquier actor, pero deben registrarse ante la Superintendencia, según un reglamento específico por elaborar, para ser reconocidos dentro del Sistema.

Las funciones de las Comisiones Sectoriales son:

1. Conducir conjuntamente con la Superintendencia, la formulación de políticas, planes, estrategias y normas relacionadas al recurso o servicio pertinente.
2. Asesorar a la Superintendencia en asuntos relacionadas a la conservación y uso sostenible del recurso.
3. Coordinar las acciones de sus miembros relacionadas a la conservación y uso sostenible del recurso.
4. Velar por el seguimiento y cumplimiento de políticas, planes, estrategias y normas aprobadas por parte de sus miembros.

6.5 Sistema Nacional de Regiones de Conservación: SIRECON

El Sistema de Regiones de Conservación está compuesto por las regiones de todo el país. La Región de Conservación es la división administrativa, que comprende un territorio, las áreas protegidas y de interés para la conservación y sus instancias institucionales, las cuales son:

1. Consejo Regional de Conservación.
2. Secretaría Técnica de la Región de Conservación.
3. Sistema Regional de Áreas Protegidas y de Áreas de Interés para la Conservación.

CONSEJOS REGIONALES DE CONSERVACIÓN.

Son espacios de negociación y toma de decisiones relevantes para la Región, en la cual participan actores locales únicamente. Su composición es multisectorial y será normada por el reglamento respectivo aprobado por la Junta de Conservación. Este reglamento nacional demandará que cada Consejo elabore un reglamento particular para orientar su propio funcionamiento.

Las funciones propuestas para los Consejos Regionales son:

1. Aprobar las Estrategias y Planes Regionales de Conservación
2. Coordinar el combate y mitigación de amenazas a sus recursos naturales
3. Crear áreas de interés para la conservación y áreas protegidas de importancia regional. Estás serán registradas ante la Superintendencia y no podrán ser disueltas sin la aprobación de la misma.
4. Aprobar los planes de manejo de las áreas protegidas de la Región
5. Participar en el proceso de selección y nombramiento del Secretario Técnico de la Región.

SECRETARÍA TÉCNICA DE LA REGIÓN DE CONSERVACIÓN:

La Secretaría Técnica es una instancia de la Superintendencia de Conservación, encargada de ejecutar a nivel regional las funciones y responsabilidades de la institución.

Cumplir con las funciones de la Superintendencia de Conservación en el ámbito regional, tales como:

1. Conducir los procesos para formular políticas, estrategias y planes regionales y presentarlos a la Consejo Regional para su aprobación.
2. Velar y coordinar la implementación de las orientaciones de la Junta de Conservación y del Consejo Regional.
3. Generar, colectar, manejar y divulgar la información regional.
4. Fungir como el Ente Rector del Sistema de Regional de Áreas Protegidas, bajo los reglamentos aprobados por la Junta.
5. Gestionar y manejar los fondos necesarios para la implementación de los instrumentos creados.
6. Supervisar a las entidades del Estado que administran el uso de los recursos naturales, y las instituciones de la sociedad civil relacionadas, y sancionar las faltas.
7. Fungir como ente asesor del Consejo Regional.

SISTEMA REGIONAL DE AREAS PROTEGIDAS

Compuesto por las áreas protegidas de la región, y las áreas de interés para la conservación. Es un sistema territorial. Los administradores participarán en el Consejo de Conservación, según el reglamento respectivo.

6.6 Fondo Nacional para la Conservación

El SINACON cuenta con una institución responsable de la gestión de financiera del sistema, el FONACON. Este es un ente con una junta directiva independiente y con manejo autónomo de los fondos a su cargo. Sus atribuciones son:

1. Gestión de fondos para el SINACON.
2. Recibir las transferencias de los cobros de uso de los recursos naturales, de los impuestos establecidos para uso de la conservación, de las donaciones
3. Manejar los fondos recibidos
4. Realizar las transferencias, donaciones u otro mecanismo administrativos, hacia las entidades ejecutoras, sean públicas o privadas.

6.7 Instituto Nacional para la Administración de Areas Protegidas

Las funciones del INAAP son:

1. Administrar las Áreas Protegidas, equivalente a los otros administradores del SIGAP, como municipalidades, ONGs, propietarios privados y otros entes del Estado.
2. Participar en los Consejos Regionales como Administrador de Areas Protegidas.

6.8 instituto nacional para el manejo de las especies y recursos geneticos silvestres

El IMERES tiene las siguientes funciones:

1. Promover el uso intensivo y sostenible de las especies silvestres
2. Regular el uso de las especies silvestres
3. Promover la investigación para lograr el uso sostenible

6.9 Instituciones Gubernamentales

El Estado cuenta con varias instituciones que regulan sectores o actividades económicas que utilizan los recursos naturales, o dependen de los servicios ambientales que prestan. Las funciones generales de éstas instituciones son:

1. Participar en los procesos conducidos por el SICONNAT de formulación de las políticas, normas, estrategias y planes relacionados a su sector.
2. Participar en las mesas sectoriales de su sector.
3. Administrar el recurso natural o servicio de su jurisdicción, siguiendo las políticas, normas y estrategias formuladas conjuntamente con el SICONNAT y aprobadas por la Junta de Conservación.
4. Promover el sector o actividad económica de su jurisdicción, velando por el uso sostenible de los recursos o servicios.
5. Establecer cobros por el uso de los recursos naturales o los servicios ambientales de su jurisdicción, y trasladar los fondos al FONACON, para ser invertidos en la conservación de dichos recursos.
6. Colaborar con la supervisión y auditoría ambiental del SICONNAT.

Las actuales instituciones gubernamentales con jurisdicción sectorial sobre actividades económicas que utilizan los recursos naturales:

INAB:	Instituto Nacional de Bosques
UNIPESCA:	Unidad de Pesca
MAGA:	Ministerio de Agricultura y Ganadería
MEM:	Ministerio de Energía y Minas
INGUAT:	Instituto Guatemalteco de Turismo
INAGUA:	Instituto Nacional del Agua (propuesto)

Instituciones no sectoriales:

IDAEH:	Instituto de Antropología e Historia
IGN:	Instituto Geográfico Nacional

7. Análisis de la Propuesta

En esta sección se explica la distribución de funciones entre los distintos órganos del sistema, primeramente por Institución (qué funciones tiene asignadas la institución indicada), y seguidamente por función (qué institución tiene asignada la función indicada). Se concluye el capítulo con el análisis de cómo la propuesta institucional cumple con los requisitos de diseños planteados en este documento.

7.1 Distribución de funciones especificas dentro del Sistema Nacional de Conservación

Los distintos órganos del Sistema Nacional de Conservación tienen funciones específicas diferentes, dependiendo si su ámbito es nacional o el regional, general o sectorial. La distribución de funciones pueden apreciarse en la siguiente matriz, de acuerdo a la función genérica del Estado y al órgano del SINACON correspondiente. El listado de funciones no es exhaustivo, sino que sirve para ejemplificar el tipo de funciones que cada uno tiene asignado.

FUNCIONES GENÉRICAS	JUNTA DE CONSERVACION	INTENDENCIA GENERAL	CONSEJOS REGIONALES	COMISIONES SECTORIALES	INSTITUCIONES DE GOBIERNO	INAAP	FONACON
RECTORA Y ORIENTADORA							
Coordinar, formular, aprobar y conducir políticas, estrategias, planes e instrumentos de uso y conservación de los recursos	Aprobar Políticas, Estrategias y Planes Nacionales Aprobar herramientas y mecanismos Nombrar al intendente general	Conducir procesos para formular políticas, estrategias y planes. Rector de las Regiones de Conservación y del SIGAP	Aprobar políticas, planes y estrategias regionales Aprobar Planes Maestros de Áreas Protegidas Participar en la formulación de políticas nacionales	Formular y proponer la Política Sectorial Participar en la formulación de las políticas nacionales Política de Turismo Política Forestal Política de Pesca Política Recursos Genéticos	Aprobar la política sectorial, con el aval de la Junta de Conservación Participar a través de las comisiones sectoriales, en la formulación de políticas nacionales	Participa, junto con los administradores de áreas protegidas, en los Consejos Regionales de Conservación, y en las Comisiones Sectoriales.	
NORMAR EL USO							
Estudios de capacidad de uso Elaborar y emitir reglamentos que	Aprobar reglamentos e instructivos Avalar creación de áreas protegidas	Elaborar estudios de capacidad de uso de los recursos y de las áreas	Aprobar Planes Maestros Participar en la elaboración de los	Participar en la elaboración de los reglamentos.	Desarrollan reglamentos de uso del recurso utilizado conjuntamente con la entidad de	Elaborar Planes Maestros de las áreas protegidas que administra	

FUNCIONES GENÉRICAS	JUNTA DE CONSERVACION	INTENDENCIA GENERAL	CONSEJOS REGIONALES	COMISIONES SECTORIALES	INSTITUCIONES DE GOBIERNO	INAAP	FONACON
regulan el uso, y los instrumentos. Ratificar convenios		Elaborar reglamentos específicos (uso recursos) e instructivos	reglamentos.		conservación.		
SERVICIOS QUE REGULAN EL USO DEL RECURSO							
Emitir permisos y licencias Otorgar concesiones de uso Registrar usuarios Supervisar del uso	Resolver conflictos.	Monitoreo	Otorgar concesiones Autorizar EIAs en su región Regular zoológicos, centros rescate, cons. ex situ.	Servir de espacios de diálogo, negociación y resolución de conflictos	Otorgar concesiones de uso de recursos Otorgar licencias y permisos Registro de usuarios de la actividad económica	Administra áreas protegidas que no han sido delegadas. Avalar permisos y licencias de uso y EIAs dentro del AAPP	
SERVICIOS QUE PROMUEVEN LA ACTIVIDAD							
Otorgar incentivos, créditos Asistencia técnica y capacitación Acceso a tecnología Acceso a mercados Desarrollar mecanismos de certificación		Otorga incentivos para la conservación. Recibe fondos cobrados por instituciones estatales a los usuarios de los recursos o servicios.	Aprueba concesiones Recuperar áreas degradadas Promover centros de rescate, zoológicos, cons. Ex situ	Servir de espacios de diálogo, negociación y resolución de conflictos	PINFOR de plantaciones forestales. Financiamiento de infraestructura de apoyo Cobran tarifas a los usuarios de los recursos o servicios.	Promueve el uso de acuerdo a lo establecido en el Plan de Maestro.	
GENERAR INFORMACIÓN							
Promover investigación Manejar información Realizar monitoreo		Consolidar información Investigación y monitoreo	Investigación y monitoreo política, áreas protegidas, biodiversidad		Generar información y monitorear la actividad económica que usa el recurso	Generar la información para el manejo de sus áreas protegidas	
MANEJAR AMENAZAS EXTERNAS							
Identificar amenazas	Coordinar acciones de entes del Estado	Coordinar acciones.	Coordinar la prevención y control	Velar por que sus miembros apoyen	Participar en las iniciativas relevantes		

FUNCIONES GENÉRICAS	JUNTA DE CONSERVACION	INTENDENCIA GENERAL	CONSEJOS REGIONALES	COMISIONES SECTORIALES	INSTITUCIONES DE GOBIERNO	INAAP	FONACON
Coordinar con los entes responsables de las actividades o procesos amenazantes	necesarias para reducir las amenazas	Evalúa EIAs de proyectos nacionales	incendios, cambio de uso del suelo y otras actividades que afectan recurso Evalúan y aprueban EIAs de proyectos regionales.	las iniciativas y se sujeten a la normativa establecida.	para el combate de amenazas. Sujetarse a las normas.		
FINANCIERA YSUBSIDIARIA DEL ESTADO							
Subsidiar con fondos del Estado Gestionar fondos Promover el cobro de bienes y servicios	Crear los mecanismos financieros para agilizar la gestión, para administrar los ingresos derivados de la prestación de servicios y de impuestos directos y donaciones .	Establecer cobros-por servicios ambientales Subsidiar actividades responsabilidad del Estado, como de manejo de áreas protegidas, recuperación y protección de ecosistemas, etc.	Administrar las asignaciones regionales.	Ejercer auditoria sectorial	Financian operaciones con fondos del Estado y con cobro por licencias de uso. Traslada al SICONAT fondos cobrados a usuarios de los recursos según reglamento especial.	Financia sus operaciones con fondos del Estado, con cobro que realiza en las áreas protegidas, y con donaciones.	Manejar los fondos del Sistema que recibe del Estado, de donaciones y otros ingresos. Manejar las donaciones, subsidios e incentivos que provee el Sistema.-
SUPERVISORA Y SANCIONADORA							
Supervisar el cumplimiento de las normas y de las políticas Conducir acciones penales y administrativas a infractores	Vela que la intendencia realice correctamente su función supervisora.	Supervisa la administración de áreas protegidas Supervisa y audita el cumplimiento de las normas de uso de los recursos, permisos y licencias. Conducir acciones penales-administrativas	Mismas responsabilidades en su región respectiva	Velar por que sus miembros apoyen las iniciativas y se sujeten a la normativa establecida.	Supervisan el cumplimiento de las licencias emitidas por ellas mismas.	Supervisa actividades dentro del área protegida	Evalúa las actividades donde se invierten los fondos. Audita el uso de los fondos.

7.2 Instituciones responsables por funcion, recurso y actividad económica

En la interfase de uso de los recursos naturales, como está mencionado anteriormente, se mezclan las jurisdicciones de ambos tipos de instituciones, SICONNAT y las instituciones especializadas del Estado. Es en la asignación de las funciones genéricas del Estado que la delimitación de jurisdicciones se clarifica. Los criterios utilizados se detallan a continuación:

1. Todas las funciones orientadora y normadora en términos de conservación corresponde al SICONNAT.
2. La función orientadora de las actividades económicas corresponde a la institución que regula dicha actividad.
3. La función normadora de uso del recurso es compartida entre el SICONNAT y el ente que la usa.
4. Las funciones de servicios, información y financiamiento corresponden a cada institución especializada.
5. La función supervisora de los mecanismos de uso en todos los recursos y actividades corresponde al SICONNAT.

FUNCIONES GENÉRICAS	CONSERVACIÓN IN SITU	AREAS PROTEGIDAS	PAISAJE	AGUA		
			TURISMO Y RECREACIÓN	ENERGIA: HIDROELECTRICAS	AGRICULTURA CONSUMO HUMANO USO INDUSTRIAL	TRANSPORTE[7]
RECTORA Y ORIENTADORA						
Coordinar, formular, aprobar y conducir políticas, estrategias, planes e instrumentos de uso y conservación de los recursos	SICONNAT	SICONNAT	SICONNAT	SICONNAT	SICONNAT	SICONNAT
Coordinar, formular, aprobar y conducir políticas, estrategias, planes e instrumentos de la actividad económica que usa el recurso			INGUAT	MEM INAGUA	INAGUA MAGA	MICIVI MEM
NORMAR EL USO						
Determinar capacidad de uso del recurso	SICONNAT	SICONNAT	SICONNAT	SICONNAT	SICONNAT	SICONNAT
Elaborar y emitir reglamentos que regulan el uso (permisos, licencias, concesiones) de los recursos	SICONNAT	SICONNAT Consejos Regionales de	SICONNAT INGUAT	SICONNAT MEM	SICONNAT INAGUA	SICONNAT Municipalidades

[7] Municipalidades en ríos y lagos
Fuerza Naval en el mar.
MICIVI: el transporte a granel
MEM: el transporte de hidrocarburos

FUNCIONES GENÉRICAS	CONSERVACIÓN IN SITU	AREAS PROTEGIDAS	PAISAJE	AGUA		
		Regionales de Conservación		INAGUA		MICIVI MEM.
Normar la actividad económica en asuntos no relacionados al uso del recurso			INGUAT	MEM	INAGUA	Municipalidades MICIVI MEM
SERVICIOS DE REGULACIÓN DE LA ACTIVIDAD						
Emitir permisos y licencias y Otorgar concesiones de uso Registrar usuarios Supervisar del uso	SICONNAT	Administradores de Áreas Protegidas (incluido el INAAP)	INGUAT Administradores de áreas protegidas	MEM Administradores de áreas protegidas	INAGUA Administradores de áreas protegidas	Municipalidades MICIVI MEM Administradores áreas protegidas
Ejemplos	Regulación de SIRECON, AICs, SIGAP, centros de rescate, zoos, conservación exsitu	Regulaciones internas a las áreas protegidas, según el Plan de Manejo o con aprobación del SICONNAT	Licencias de operadores de turismo, de hoteles, de guías	Licencias de hidroeléctricas	Permisos de uso de fuentes de agua, ríos, etc. Registro de usuarios	Registro de naves Control de mercancía transportada
SERVICIOS DE APOYO A LA ACTIVIDAD						
Incentivos, créditos, mercados, certificación, tecnología, capacitación	SICONNAT	SICONNAT	INGUAT	MEM	INAGUA	MICIVI
GENERAR INFORMACIÓN						
Promover investigación Manejar información Realizar monitoreo	SICONNAT	SICONNAT	INGUAT	MEM	INAGUA	MICIVI y MEM Municipalidades
FINANCIERA YSUBSIDIARIA DEL ESTADO						
Responsables de financiar las funciones	SICONNAT	SICONNAT	INGUAT	MEM	INAGUA	MICIVI y MEM Municipalidades
SUPERVISORA Y SANCIONADORA						
Actividades relacionadas directamente al uso del recurso	SICONNAT	SICONNAT	SICONNAT	SICONNAT	SICONNAT	SICONNAT

CONTINUA INSTITUCION RESPONSABLE POR FUNCION, RECURSO Y ACTIVIDAD ECONOMICA

FUNCIONES GENÉRICAS	FLORA MADERABLE	FLORA Y FAUNA SILVESTRE	RECURSOS HIDROBIOLÓGICOS	RECURSOS GENETICOS
	INDUSTRIA FORESTAL	CACERIA, PRODUCCIÓN Y COMERCIALIZACION	PESCA Y CAPTURA	BIOPROSPECCIÓN PRODUCCIÓN BASADA EN RRGG
RECTORA Y ORIENTADORA				
Coordinar, formular, aprobar y conducir políticas, estrategias, planes e instrumentos de uso del recurso	SICONNAT	SICONNAT	SICONNAT	SICONNAT
Coordinar, formular, aprobar y conducir políticas, estrategias, planes e instrumentos de la actividad económica que usa el recurso	INAB	IMERES	UNIPESCA	IMERES
NORMAR EL USO				
Determinar capacidad de uso del recurso	SICONNAT	SICONNAT	SICONNAT	SICONNAT
Elaborar y emitir reglamentos que regulan el uso, los permisos, licencias, concesiones, el acceso y los derechos, etc.	SICONNAT	SICONNAT	SICONNAT	SICONNAT
Normar la actividad económica en asuntos no relacionados al uso del recurso	INAB	IMERES	UNIPESCA	IMERES
SERVICIOS DE REGULACIÓN DE LA ACTIVIDAD				
Emitir permisos y licencias y Otorgar concesiones de uso Registrar usuarios Supervisar del uso	INAB	IMERES	UNIPESCA	IMERES
SERVICIOS DE APOYO A LA ACTIVIDAD				
Incentivos, créditos, mercados, certificación, tecnología, capacitación	INAB	IMERES	UNIPESCA	IMERES
GENERAR INFORMACIÓN				
Investigación, manejo de información y monitoreo	INAB	IMERES	UNIPESCA	IMERES
FINANCIERA YSUBSIDIARIA DEL ESTADO				
Financiar sus actividades y acciones de conservación del recurso	INAB	IMERES	UNIPESCA	IMERES
SUPERVISORA Y SANCIONADORA				
Supervisar el manejo Conducir acciones penales y administrativas a infractores	SICONNAT	SICONNAT	SICONNAT	SICONNAT

7.3 Análisis del cumplimiento de los requisitos de diseño

Los requisitos planteados en el capítulo 3, son contemplados en la propuesta del SINACON, de la forma siguiente:

REQUISITOS		RESPUESTA INSTITUCIONAL	IMPLICACIONES
Diferenciación clara del ámbito institucional	Entre propósitos: conservación y uso sostenible	SICONNAT orienta, norma y regula todos los usos de los recursos naturales	Se crea el SICONNAT Se crea el IMERES, como institución responsable de promover el uso de la vida silvestre y los recursos genéticos. De esta forma se separa el propósito de conservación, que corresponde al SICONNAT, del propósito de uso, que corresponde al IMERES.
	Entre las actividades económicas y la conservación	Instituciones especializadas (INGUAT, INAGUA, MAGA, MEM, INAB, IMERES, UNIPESCA, MICIVI) promueven la actividad económica que utiliza el recurso. .	El INAB se deslinda de las funciones de conservación (zonas de recarga hídrica, especies en peligro y el mangle).
Diferenciación de funciones	Entre normador y ejecutor	SICONNAT orienta y norma INGUAT, INAGUA, MAGA, MEM, INAB, UNIPESCA, MICIVI, IAAP IMERES ejecutan. .	Se crea el IAAP, como instituto responsable de administrar áreas protegidas, para separar las funciones de orientador del SICONNAT (rector del SIGAP) de las funciones de ejecución.
	Entre administrador y supervisor	INGUAT, INAGUA, MAGA, MEM, INAB, UNIPESCA, MICIVI, IMERES[8] ejecutan SICONNAT supervisa, audita y sanciona lo actuado	SICONNAT vela y audita el cumplimiento de las normas por parte de las instituciones del Estado, así como del sector privado.
Autonomía	Política	JUNTA DE CONSERVACION dirige el sector y a SICONNAT con mayoría de la sociedad civil JUNTA DE CONSERVACIÓN nombra al Superintendente. SICONNAT es una Superintendencia autónoma y descentralizada.	Alto nivel de apoyo político y sectorial para el establecimiento de la autonomía.
	Financiera	Fondo Nacional para la Conservación Secretarías de Regiones de Conservación y las áreas protegidas pueden cobrar por servicios prestados por los ecosistemas.	

[8] IMERES administra áreas protegidas, pero no es el rector del SIGAP. Promueve el uso de la vida silvestre

REQUISITOS		RESPUESTA INSTITUCIONAL	IMPLICACIONES
Coordinación y participación en la toma de decisiones	Recurso Humanos	Superintendencia con política de personal propia e independiente.	
	Sectores económicos Instituciones del Estado Usuarios y propietarios de recursos Interesados en conservación.	Diferentes instancias con participación de los distintos actores. JUNTA DE CONSERVACIÓN, a nivel nacional, rectora Consejos Regionales, a nivel regional, rectores Comisiones sectoriales: a nivel sectorial (Turismo, Agua, Forestal, Pesca, Cultura, etc.) mecanismo de consulta y negociación. Consejo Técnico Ambiental (INAGUA, INAB, IMERES, UNIPESCA, MAGA, IDAEH), dentro del Estado, para la coordinación institucional.	Institucionalización de espacios que en la práctica se forman temporalmente de acuerdo a distintos procesos.
Participación ciudadana (individuos, empresa privada, pueblos indígenas)	En la prestación de servicios	No se definen en este estudio modalidades concretas, pero puede comprender: Contratación Delegación de responsabilidades Donaciones, incentivos y subsidios	
	En el manejo de los recursos naturales	Reconocimiento de autoridades comunitarias, indígenas, y otros elementos del derecho consuetudinario. Reconocimiento de la propiedad privada, comunal, municipal de la tierra.	Autoridades indígenas y comunitarias pueden manejar sus territorios.
Descentralización		Regiones de Conservación Consejos Regionales Secretarías Regionales	Descentralizar las funciones normadoras (aplicables en el ámbito regional) y de supervisión a las Regiones.
Desconcentración		Las Secretarias Regionales cumplen la función de oficinas regionales.	Las Secretarías Regionales de Conservación responden a los lineamientos de SICONNAT y del Consejo Regional
Enfoque integrado y manejo bioregional		SICONNAT unifica todas las funciones de conservación del paisaje terrestre y marino. Bioregiones[9], subunidades de las Regiones de Conservación.	Definición, delimitación y aceptación del concepto de bioregiones. Las autoridades de cuenca debieran de incorporarse como bioregiones.

[9] Conjuntos de ecosistemas silvestres y sistemas agropecuarios altamente relaciones y dependientes, definidos por fronteras ecológicas, fisiográficas y sociales. Estrategia Nacional de Biodiversidad, 1,999. Estrategia de Conservación In Situ, 2.1.4: Bioregiones. Pag. 30.

REQUISITOS		RESPUESTA INSTITUCIONAL	IMPLICACIONES
Balance entre especialización y división geográfica		Las Intendencia especializadas (de Recursos, Información, Políticas, etc.) apoyan y asesoran a las Regiones de Conservación en sus funciones,	Alto nivel de coordinación y respecto a las jurisdicciones y funciones de cada parte.

8. Bibliografía

1. **Congreso de la República de Guatemala. 1989.** *Ley de Áreas Protegidas, Decreto Legislativo 4-89, y sus reformas 18-89, 110-96 y 117-97.*
2. **Cabezas, José Roberto. 2,000**. *Análisis del Marco de Políticas en el Área de Recursos Naturales Renovables*. Gobierno de Guatemala y Banco Mundial. Guatemala.
3. **Castro, Fernando y Fernando Secaira. 1,999**. *"Conociendo el Sistema Guatemalteco de Áreas Protegidas—SIGAP--. Estrategia Nacional de Biodiversidad*, CONAMA-GEF PNUD.
4. **CONAP. 1990.** *"Reglamento de la Ley de Áreas Protegidas, Acuerdo Gubernativo 759-90 y su reforma 263-92*. Guatemala.
5. **CONAP. 1999a**. *"Plan Estratégico Institucional 1999-2010"*. Guatemala.
6. **CONAP. 1999b**. *Propuesta de Reglamento de la Ley de Áreas Protegidas, en sustitución del Acuerdo Gubernativo 759-90*. No aprobado por el Presidente.
7. **CONAP. 1,999c**. *Política Nacional y Estrategias para el Desarrollo del Sistema Guatemalteco de Áreas Protegidas.* Guatemalaa.
8. **GSD. 1,999**. *Modernización Institucional del CONAP: Diagnóstico Organizacional, Análisis y Propuesta Estratégica.* CONAP. Guatemala.
9. **Lethem, Francis[10]. 2001**. *Guatemala MARN Design Principles*. Inédito.
10. **Lovei, Magda and Charles Weiss, Jr. 1,998**. *Environmental Management and Institutions en OECD Countries: Lessons from Experience.* World Bank. Washington, USA:
11. **Ministerio de Recursos Naturales, CONAP, INAB. 2001**. *"Agenda de Prioridades de Inversión Pública para el Ambiente 2,002-2,010*. Guatemala.
12. **Orantes, Patricia, 2,000.** Memorandum *"Insumos para la elaboración de la propuesta del nuevo marco institucional."* Inédito.
13. **Ortiz, Ivy y J.C. Godoy. 1,999**. *"Insumos para una análisis institucional y propuesta de participación civil en el Sistema Guatemalteco de Áreas Protegidas"*. CONAP, Guatemala.
14. **Rivera, Jorge. 2,001** *Revisión de Literatura: Principios Básicos sobre el Proceso de Diseño de Organizaciones*. FIPA USAID. Guatemala.

Personas participante en la formulación de la propuesta:

1. *MSc. Fernando Secaira*, Consultor Principal
2. *Dr. Juan Carlos Méndez*, Director FIPA
3. *MSc. Juventino Gálvez*, Asesor FIPA
4. *Ing. Jaime Carrera*, Asesor FIPA
5. *MSc. Francois Herrera*, Asesor FIPA

Personas entrevistadas para estructurar la propuesta:

6. *MSc. Andreas Lehnhoff*, Director de Programa de Guatemala de TNC
7. *Dr. José Courreau*, por su tesis de disertación doctoral sobre la institucionalidad ambiental en Costa Rica.

[10] Catedrático del Instituto de Políticas Públicas de la Universidad de Duque, Carolina del Norte, Estados Unidos