

ARTÍCULOS

## Los instrumentos económicos de conservación de la biodiversidad en la Ley 21.600: Entre servicios ecosistémicos, fondos públicos y prácticas sostenibles

*Economic Instruments for Biodiversity Conservation in Law 21.600:  
Between ecosystem services, public funds and sustainable practices*

Fernando Díaz González 

*Egresado de Derecho Universidad de Valparaíso, Chile*

**RESUMEN:** Este artículo analiza los instrumentos económicos de conservación de la biodiversidad (IECB) y el Fondo Nacional de la Biodiversidad (FNB) establecidos en la Ley 21.600 de Chile. A partir de una taxonomía general, se clasifica a los IECB en tres categorías principales: aquellos que protegen la biodiversidad como bien público (como el FNB), los orientados a corregir externalidades negativas (como los contratos por servicios ecosistémicos y subsidios sectoriales) y los que integran mecanismos de mercado (como certificaciones y ecoetiquetado). La Ley 21.600 refuerza prácticas sostenibles preexistentes y establece nuevos instrumentos, destacando la creación del Sistema de Certificación de Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos y los contratos por servicios ecosistémicos, los cuales representan un nuevo enfoque contractual en el derecho ambiental chileno. El análisis revela desafíos significativos, incluyendo la necesidad de abordar aquellos subsidios que son perjudiciales para la biodiversidad, mejorar la implementación sectorial de acuerdos de producción limpia (APL) y garantizar el financiamiento y la adecuada operatividad del FNB. Además, se identifican tensiones regulatorias, como la exclusión de personas jurídicas con fines de lucro como beneficiarios del FNB, lo que podría limitar la conexión entre prácticas sostenibles y financiamiento. Finalmente, se subraya la importancia de observar experiencias comparadas y profundizar en investigaciones futuras que evalúen el impacto y efectividad de estos instrumentos en la conservación de la biodiversidad.

**PALABRAS CLAVE:** instrumentos económicos, conservación, biodiversidad, servicios ecosistémicos, Ley 21.600.

**ABSTRACT:** This paper analyzes the economic instruments for biodiversity conservation (IECB, by its initials in Spanish) and the National Biodiversity Fund (FNB, also by its initials in Spanish) established in Chile's Law 21.600. Based on a general taxonomy, the IECB's are classified into three main categories: those that protect biodiversity as a public good (such as the FNB), those aimed at correcting negative externalities (such as contracts for ecosystem services and sectoral subsidies), and those that integrate market mechanisms (such as certifications and eco-labeling). Law 21.600 reinforces pre-existing sustainable practices and establishes new instruments, most notably the creation of the Biodiversity and Ecosystem Services Certification System and ecosystem services contracts, which represent a new contractual approach in Chilean environmental law. The analysis reveals significant challenges, including the need to address harmful subsidies for biodiversity, improve sectoral implementation of clean production agreements (CPAs), and ensure adequate operationalization and financing of the FNB. In addition, regulatory tensions are identified, such as the exclusion of for-profit legal entities as beneficiaries of the FNB, which could limit the connection between sustainable practices and financing. Finally, the importance of observing comparative experiences and deepening future research to evaluate the impact and effectiveness of these instruments in biodiversity conservation is emphasized.

**KEYWORDS:** economic instruments, conservation, biodiversity, ecosystem services Law 21.600.

## Introducción

La Ley 21.600, que creó el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas (SBAP) y el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP), y que fue publicada en el Diario Oficial el 06 de septiembre de 2023, ha sido catalogada por diversos actores como un hito fundamental en la legislación sobre conservación de la biodiversidad y áreas protegidas en Chile. Dicha ley viene a culminar un ciclo de reformas a la institucionalidad ambiental, concretando algunos de los anhelos y desafíos pendientes en esta materia, tales como la dispersión normativa de la institucionalidad sobre conservación de la biodiversidad en tres ministerios (Agricultura, Medio Ambiente y Economía) y una serie de servicios públicos, organismos sectoriales y agencias estatales (Caviedes, 2019; Centro de Estudios Públicos, 2023).

Frente a dicha dispersión, la Ley 21.600 crea un nuevo servicio público dependiente del Ministerio del Medio Ambiente (MMA), el SBAP, supliendo en parte estas falencias precedentes. No obstante, de acuerdo con un estudio publicado por el Centro de Estudios Públicos (CEP) en el 2023, esta nueva institucionalidad todavía no cuenta con un financiamiento suficiente, siendo este un aspecto crítico para la conservación de la biodiversidad en Chile, el cual se encuentra entre los diez países con menor financiamiento para la conservación de la biodiversidad en el mundo (CEP,

2023: 55). Es por ello que, a propósito de los problemas de financiamiento, surge el interés y la pertinencia por estudiar y comentar aquellos instrumentos que el propio cuerpo legal crea para financiar la conservación de la biodiversidad.

Así, este trabajo se enfoca principalmente en el título 3 de la Ley 21.600, con énfasis en sus párrafos 7 y 8, relativos al FNB y los IECB. El objetivo es contribuir al análisis de estos instrumentos, ya que varios tienen un desarrollo cuyo potencial no ha sido completamente alcanzado ni abordado en nuestra doctrina y práctica ambiental. Por ende, además de revisar la historia de la Ley y los avances ya existentes en materia regulatoria y dogmática, se revisarán investigaciones y estudios de derecho comparado sobre estos instrumentos, a fin de vislumbrar su contenido.

Este artículo primero aborda los distintos tipos de IECB presentes en la Ley 21.600, junto a algunos conceptos claves, para luego caracterizarlos y clasificarlos a modo general. Posteriormente, se profundiza en cada uno de ellos, enfatizando el caso del FNB, y se ofrecen algunos ejemplos comparados y globales. Para finalizar, se presentan ciertos hallazgos extraídos de la investigación, junto con algunas conclusiones particulares.

### **Análisis de los IECB reconocidos en la Ley 21.600**

Como se mencionó recién, la Ley 21.600 dedicó un título exclusivo a los IECB. Al respecto, en el primer párrafo, sobre las disposiciones generales, se señala que el SBAP, a fin de cumplir con su objeto, tanto dentro como fuera de las áreas protegidas, «estará facultado para diseñar, implementar y dar seguimiento a la aplicación de los instrumentos de conservación de la biodiversidad» (artículo 23). Así, regula al menos siete categorías diferentes de instrumentos de conservación, con varias características y planes específicos por cada una de estas categorías, siendo justamente los IECB una de estas categorías, a excepción del FNB, que es tratado unívocamente.

En concreto, en el orden establecido por el título 3 de la Ley 21.600, estos instrumentos son: i) el sistema de información y monitoreo de la biodiversidad; ii) la planificación para la conservación de la biodiversidad; iii) los instrumentos para la conservación de ecosistemas; iv) los instrumentos para la protección y manejo sustentable de humedales; v) los instrumentos para la conservación de especies y su variabilidad genética; vi) el Fondo Nacional de la Biodiversidad; y vii) los instrumentos económicos de conservación de la biodiversidad (o IECB), que son los que se analizan en este trabajo. Antes de abordar los IECB en particular, vale la pena atender a ciertos conceptos claves.

## El concepto de conservación de la biodiversidad

En nuestro derecho, el significado de conservación ha experimentado cambios desde que se institucionalizó el otrora Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado.<sup>1</sup> Al respecto, Jorquera-Jaramillo y otros señalan que inicialmente el concepto se centraba en la «preservación del medio ambiente» (2012: 268) sin intervenciones, pero evolucionó hacia el uso inteligente de los recursos de tierra, agua y vida silvestre para beneficio humano, ideas hoy asociadas al desarrollo sostenible. De esta forma, en la actualidad existen diversas normativas y leyes tanto generales como específicas que regulan el uso y la conservación de la biodiversidad.

En el ámbito del derecho internacional, el Convenio sobre Diversidad Biológica entiende por «diversidad biológica» la variabilidad de organismos vivos de cualquier fuente, incluidos, entre otras cosas, los ecosistemas terrestres y marinos y otros ecosistemas acuáticos, además de los ecosistemas complejos (artículo 2). Por su parte, el concepto mismo de biodiversidad encuentra una definición similar en el artículo 2 letra a) de la Ley 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente, señalando que se entiende por biodiversidad «la variabilidad de los organismos vivos, que forman parte de todos los ecosistemas terrestres y acuáticos. Incluye la diversidad dentro de una misma especie, entre especies y entre ecosistemas». Esta definición es replicada por la Ley 21.600 en su artículo 3 numeral 5, señalando que se entiende por biodiversidad «la variedad de los organismos vivos que forman parte de todos los ecosistemas terrestres y acuáticos. Incluye la diversidad dentro de una misma especie, entre especies y entre ecosistemas y sus interacciones». Así, el único matiz introducido a esta definición por la Ley 21.600 dice relación con las interacciones entre especies y ecosistemas.

En doctrina, Gómez-Pompa señala que biodiversidad comúnmente se refiere, por una parte, «a las acciones humanas que buscan proteger muestras de la naturaleza — biotipos, especies, ecosistemas, paisajes— de las acciones humanas», y, por otra, «al uso sostenible de los recursos naturales» (1998: 33-34). Dichas referencias se ven reflejadas en la propia Ley 21.600 y su definición de «conservación de la biodiversidad», donde se señala que dicho concepto refiere a un «conjunto de políticas, estrategias, planes, programas y acciones destinadas a la mantención de la estructura, composición y función de los ecosistemas mediante la protección, preservación, restauración, o uso sustentable de uno o más componentes de la diversidad biológica» (artículo 3).

---

1. Creado mediante la Ley 18.362 de 1984, y derogado con la entrada en vigencia de la Ley 21.600.

## El concepto de instrumentos económicos de conservación

La Ley 21.600 no contiene una definición de los IECB, sino que solamente los enumera y desarrolla pormenorizadamente. Sin embargo, la relevancia de estos instrumentos ya se vislumbraba desde el mensaje presidencial del proyecto de ley en el año 2014, en donde la expresidenta Michelle Bachelet señaló que dentro de las innovaciones más importantes de la iniciativa estaban las que se «refieren a materias o instrumentos que no existen en la legislación actual y que son indispensables para mejorar la gestión de la biodiversidad del país» (Biblioteca del Congreso Nacional, 2023).<sup>2</sup> Antes de la Ley 21.600, instrumentos de esta naturaleza se encontraban de forma dispersa en la legislación agrícola, ambiental o forestal. Su relevancia ha ido aumentando en los últimos años, no solo a propósito de esta nueva ley, sino sobre todo a través del desarrollo de políticas para la conservación de la biodiversidad. Esto se refleja, por ejemplo, en que la Estrategia Nacional de Biodiversidad estableció como uno de sus lineamientos estratégicos el «desarrollo, incremento, y perfeccionamiento de los mecanismos e instrumentos económicos para la conservación».<sup>3</sup>

Por otro lado, institucionalizar y regular instrumentos de conservación de la biodiversidad, y específicamente los IECB, da cuenta del avance legislativo en nuestro país y su sintonía con las tendencias globales. Como señala Ekpe en todo el mundo el uso de IECB ha ganado mucho apoyo, lo cual se debe a la preocupación por el bienestar económico de las personas que viven en zonas ricas en biodiversidad o cerca de ellas, sumado a que los motores económicos son sus principales amenazas (2013: 17). Al respecto, comenta Ayoo que las causas fundamentales de la pérdida de biodiversidad tienen su origen en factores económicos, institucionales y sociales, e influyen en ella fallos del mercado, además de la falta de limitación o regulación de derechos de propiedad (2008: 557). De esta manera, y a partir de estos factores, la política de utilización de instrumentos económicos se está aplicando caso por caso en todo el mundo, con las respectivas particularidades propias en cada ordenamiento (Ekpe, 2019: 17).

Así, para caracterizar los IECB, es necesario recurrir a doctrina y estudios relativos a su contenido. Señala Moreno-Sánchez que, en el ámbito de la conservación de la biodiversidad, los IECB constituyen una categoría de lo que se conoce más ampliamente como instrumentos de política ambiental, que además incorporan instrumentos de regulación y control (2012: 35). Por su parte, Rodríguez y Ávila afirman que gran parte de las discusiones sobre conservación de la biodiversidad han sido

---

2. BCN, Biblioteca del Congreso Nacional (2023). *Historia de la Ley N° 21.600*. Disponible en <https://tinyurl.com/5bkjadfs>.

3. MMA, Ministerio del Medio Ambiente (2017), «Estrategia Nacional de Biodiversidad 2017-2030», p. 55, disponible en <https://tinyurl.com/4vpzxmh2>.

abordadas desde el control de las externalidades negativas a través de un enfoque prohibitivo, dando menor peso a las externalidades positivas y a incentivos que promuevan directamente la conservación (2013: 77). En este sentido, los instrumentos de mercado, como los IECB, contienen también instrumentos no necesariamente coercitivos que a su vez promueven buenas prácticas sustentables.

En relación con los instrumentos que revisaremos, resaltan aquellos caracterizados como Instrumentos Económicos Basados en Mercados para la Conservación (IEBMC). Al respecto, señalan Aguiar, Camba y Paruelo que la expansión reciente de los IEBMC es innegable y está determinando cambios clave en la gobernanza ambiental (2017: 147). En este contexto, algunos académicos argumentan que los IEBMC son superiores respecto a las alternativas estatales pues no solo son más eficientes económicamente, sino que también crean situaciones virtuosas para aliviar la pobreza y promover la innovación tecnológica. Sin embargo, el crecimiento acelerado de los IEBMC no está exento de críticas, y para algunos es un ejemplo más del avance del mercado sobre dominios tradicionalmente gobernados por otro tipo de normas e instituciones (Aguiar, Camba y Paruelo, 2017: 147). En ese sentido, Moreno-Sánchez comenta que las diversas taxonomías de instrumentos económicos muestran que estos incluyen «no solo aquellos basados en mercados —o los que incentivan cambios en el comportamiento de los agentes mediante el racionamiento de precios y cantidades—, sino otras categorías de especial interés» (2012: 35), como los instrumentos fundamentados en la definición (o asignación) de derechos de propiedad, subvenciones o permisos especiales.

Ahora bien, la taxonomía de los IECB es variable de acuerdo con cada ordenamiento jurídico y sus respectivas políticas ambientales. Sin embargo, es constatable también que han existido esfuerzos por ordenar los diferentes tipos de instrumentos. Así, por ejemplo, dada su relación con varios de los IECB contenidos en la Ley 21.600, cobra especial interés la propuesta realizada por Bayón, Lovink y Veening, quienes los clasifican en virtud de tres categorías, a saber: «i) aquellos que protegen a la biodiversidad como bien público; ii) aquellos encaminados a corregir o prevenir las llamadas “externalidades negativas” que atentan contra la conservación de la biodiversidad; y iii) aquellos que pueden utilizarse para sustentar las empresas basadas en la biodiversidad» (2000: 3). Así, la propuesta de clasificación de estos autores puede observarse en la **tabla 1**.

La mayoría de los IECB contenidos en la Ley 21.600 se corresponden con algunas de las categorías mencionadas, y cabe destacar que ya algunas de estas iniciativas se encuentran en prácticas, políticas o leyes sobre medio ambiente en Chile, aunque su contenido no está totalmente unificado ni armonizado entre las distintas regulaciones. Esto da cuenta del panorama de dispersión que caracterizaba a la situación jurídica de la biodiversidad y las áreas protegidas en el país.

**Tabla 1.** Propuesta de clasificación de los instrumentos económicos de conservación de la biodiversidad.

La biodiversidad como bien público	Correcciones y prevenciones de las externalidades negativas	La biodiversidad como mercado
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tributación a nivel mundial.</li> <li>• Programas de donaciones.</li> <li>• Fondos ambientales.</li> <li>• Filantropía privada.</li> <li>• Asistencia multilateral internacionales.</li> <li>• Mecanismos relacionados con la deuda.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Eliminación de subsidios nocivos.</li> <li>• Programas de subsidios y subvenciones ambientales.</li> <li>• Multas por contaminación y/o afectación a la biodiversidad.</li> <li>• Cobro por los servicios ecosistémicos (SE).</li> <li>• Mecanismos de desarrollo o producción limpia.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Crédito y préstamo a empresas o personas jurídicas.</li> <li>• Capital de riesgo.</li> <li>• Garantías económicas.</li> <li>• Creación de capacidad para empresas basadas en la biodiversidad.</li> </ul>

Fuente: elaboración propia en base a propuesta de Bayón, Lovink y Veening (2000).

A continuación, se presenta en particular la regulación de los IECB del párrafo 8 de la Ley 21.600, así como la regulación del FNB contenido en el párrafo 7.

### Sobre los instrumentos económicos para la conservación de la biodiversidad

El párrafo 8 del título 3 de la Ley 21.600 trata los IECB entre los artículos 50 y 52. En principio, aparecen enumerados en el artículo 50 a través de las llamadas «prácticas sustentables», las que se promoverán por el SBAP con el objetivo de conservar la biodiversidad, específicamente a través de: i) la certificación y ecoetiquetado; ii) la promoción de contratos de retribución por servicios ecosistémicos ; iii) la proposición de criterios ambientales para ser incorporados en subsidios y subvenciones sectoriales; y iv) la promoción de acuerdos de producción limpia (APL). Así mismo, el artículo agrega en su inciso final que estas prácticas serán promovidas especialmente «en sitios prioritarios, zonas de amortiguación, paisajes de conservación, áreas adscritas a derecho real de conservación, áreas importantes para la conservación de aves, y áreas claves para la biodiversidad y reservas de la biósfera» (artículo 50).

Una primera cuestión, respecto a la idea base de «prácticas sustentables», es reconocer que existiría una correlación entre lo regulado por la Ley 21.600 y una de las metas de la Estrategia Nacional de Biodiversidad, la cual establece que, del 2017 al 2030, se debe haber avanzado significativamente en el uso sustentable de la biodiversidad nacional, contribuyendo a la mantención de sus servicios ecosistémicos.<sup>4</sup> Para ello, esta estrategia tiene como objeto la implementación y reconocimiento de buenas prácticas empresariales y productivas, además de apoyar aquellas innovaciones ecológicamente sustentables que incluyan objetivos de protección de la biodiversi-

4. MMA, Ministerio del Medio Ambiente (2017), «Estrategia Nacional de Biodiversidad 2017-2030», pp. 50-52, disponible en <https://tinyurl.com/4vpzxmh2>.

dad, tales como: certificaciones, acuerdos de producción limpia, ecoetiquetado, entre otras. A continuación, se analizan cada uno de estos instrumentos en mayor detalle.

### Sobre la certificación y ecoetiquetado

Los esquemas de certificación y ecoetiquetado suelen caracterizarse como IECB que reducen las asimetrías en la información y permiten crear mercados para bienes públicos, como la biodiversidad (Moreno-Sánchez, 2012: 26). Así mismo, atendiendo la taxonomía presentada en la **tabla 1**, si bien presenta características propias e híbridas, este instrumento —el de la certificación y el ecoetiquetado— se podría categorizar como aquellos IECB que pueden utilizarse para sustentar las empresas basadas en la biodiversidad, en tanto son parte de un mercado sobre la conservación de la biodiversidad, ya que, a través de distintos procedimientos o requisitos para regularse, las empresas, privadas o públicas, podrán etiquetar o certificar las prácticas sustentables o de conservación que impulsen.

En este caso, la Ley 21.600, en su artículo 51, crea el Sistema de Certificación de Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos, que estará «destinado a certificar, o reconocer certificados, a actividades, prácticas o sitios, por su contribución a la conservación de la biodiversidad y a la mantención o recuperación de servicios ecosistémicos». Así mismo, el citado precepto remite al artículo 5 del mismo cuerpo legal,<sup>5</sup> señalando que este sistema de certificación será administrado por el SBAP y «se regirá por lo dispuesto en un reglamento dictado por el Ministerio del Medio Ambiente, el que regulará el ámbito de aplicación del sistema de certificación, el procedimiento de certificación y los requisitos para constituirse en entidad certificadora». Además, en sus incisos tercero y cuarto establece que «la certificación será de carácter voluntario y podrán solicitarla personas naturales o jurídicas, a nivel individual o colectivo» y «podrá implicar obligaciones de hacer o no hacer, cuyo incumplimiento provocará la pérdida de la certificación».

Así, en base a lo establecido por estos artículos, es posible identificar tres alternativas para reconocer certificados o para certificar, alternativas que dependerán de si se trata de actividades, prácticas o sitios que contribuyan a: i) la conservación de la biodiversidad; ii) la mantención de servicios ecosistémicos; o iii) la recuperación de servicios ecosistémicos. Ahora bien, el contenido concreto de cada una de estas alternativas está pendiente aún, a la espera de la promulgación del respectivo reglamento que se señala en el artículo 51.

---

5. «Artículo 5°.- Funciones y atribuciones. Serán funciones y atribuciones del Servicio:

k) Otorgar o reconocer certificados a actividades, prácticas o sitios, por su contribución a la conservación de la biodiversidad y la provisión de servicios ecosistémicos, en conformidad al artículo 51.»



En ese sentido, un concepto que está en el foco de este y otros instrumentos —y que tiene presencia en toda la estructura de la ley— es el de servicios ecosistémicos. Estos, si bien permiten distintas aproximaciones conceptuales, suelen definirse, al menos de acuerdo al Ministerio del Medio Ambiente, como la contribución directa o indirecta de los ecosistemas al bienestar humano.<sup>6</sup> Y es justamente esta la definición que recoge la Ley 21.600 en su artículo 3 numeral 30.<sup>7</sup>

Los servicios ecosistémicos, de acuerdo a Aguiar, Camba y Paruelo, se concibieron en principio como una metáfora y luego se convirtieron en un marco conceptual para estudiar y hacer explícita la dependencia del bienestar humano a los ecosistemas (2017: 147). Estos últimos, de acuerdo con el Convenio de Diversidad Biológica (CBD por sus siglas en inglés), consisten en un complejo dinámico de comunidades vegetales, animales y de microorganismos que interactúan como una unidad funcional con su medio no viviente.<sup>8</sup> Por otro lado, Costa señala que el concepto de ecosistema hace referencia a un sistema interactivo de elementos vivos y no vivos en un área territorial y, a la vez, son unidades conceptuales en las que se integran todos los elementos del medio ambiente y sus interacciones (2017: 102).

Así mismo, Costa, refiriéndose al auge del mercado de los servicios ecosistémicos, comenta que, de acuerdo a la Evaluación de los Ecosistemas del Milenio, estos pueden clasificarse en cuatro categorías, a saber:

- i) Provisiones, que se corresponde con productos específicos que pueden ser obtenidos del medio ambiente, como agua, comida, minerales, etc;
- ii) servicios de regulación, que son los que regulan los procesos ambientales, como la calidad del aire o el clima;
- iii) servicios culturales, que son los beneficios no materiales que pueden obtenerse del medio ambiente, como recreación, reflexión y experiencias estéticas; y,
- por último, iv) servicios de soporte, que son los primordiales para que los otros servicios se produzcan, como la formación de suelo y de oxígeno (Costa, 2017: 106-107).

Por otro lado, para el propio Costa, la conceptualización de los servicios ecosistémicos está estrechamente ligada a la política internacional, sobre todo a la disposición de valorarlos y regularlos mediante técnicas de incentivo de mercado. Esta tendencia se origina en una concepción generalizada de las políticas públicas de finales del siglo XX e inicios del XXI, según la cual es conveniente favorecer la implementación de mecanismos de mercado, incluso la propia creación de mercados, como métodos de regulación (Costa, 2017: 107).

---

6. Ministerio del Medio Ambiente, «Propuesta sobre marco conceptual, definición y clasificación de servicios ecosistémicos para el Ministerio del Medio Ambiente (Versión 1.0)», 2014, disponible en <https://tipg.link/SPQo>.

7. «Artículo 3.- Definiciones. Para los efectos de esta ley, se entenderá por: 30) Servicios ecosistémicos: contribución directa o indirecta de los ecosistemas al bienestar humano».

8. Naciones Unidas, *Convenio sobre Diversidad Biológica*, 1992, p. 4, disponible en <https://tipg.link/SPRE>.

En este contexto, los economistas neoclásicos sostienen que la denominada «tragedia de los comunes», que conduce a la degradación de los recursos de uso común, puede revertirse asignando un valor monetario a los servicios ecosistémicos (Costa, 2016: 107-108). Bajo esta línea, por ejemplo, se ha desarrollado el concepto de «mercado de la conservación», refiriéndose a una fase intermedia que engloba los beneficios sociales derivados de la utilización de los elementos vinculados a la diversidad biológica. El nivel socialmente deseado de conservación se verá influenciado por la armonización entre la oferta y la demanda de la conservación (Moreno-Sánchez, 2012: 34). Este punto marca el inicio de un proceso de acuerdo y negociación entre diversos participantes, así como la formulación de estímulos destinados a fomentar la conservación, tales como las prácticas sostenibles de certificación y ecoetiquetado (Consejo Nacional del Ambiente (Conam), 2001: 9).

Sintetizando, desde un punto de vista histórico y geopolítico, estas prácticas se han fundamentado principalmente de la mano con la globalización económica y el desarrollo del derecho internacional económico. Explican Jorquera-Jaramillo y otros que, en el actual escenario globalizado, los acuerdos de libre comercio imponen la implementación de normativas ambientales locales y las correspondientes certificaciones ambientales, como la Serie ISO 14000.<sup>9</sup> En el ámbito chileno, señalan también que el aumento de la demanda en mercados exigentes, como la exportación de materias primas, ha impulsado el proceso de certificación de prácticas limpias en diversos sectores productivos (los cuales se revisarán en el apartado correspondiente), incluyendo tanto grandes explotaciones empresariales como pequeñas unidades productivas (Jorquera-Jaramillo y otros, 2012: 271-272).

Con todo, la operatividad del sistema de ecoetiquetado y certificaciones aún está por verse. El SBAP, como administrador del sistema, tiene varios casos de experiencias a nivel nacional y comparado desde las que guiarse. Si bien hasta el momento no existe en nuestro medio un sistema unificado de ecoetiquetado y certificaciones exclusivamente sobre biodiversidad, es posible encontrar iniciativas que ya se han puesto en marcha. Como ejemplos interesantes de certificados o etiquetados, pueden comentarse los relativos a distintos sectores productivos, tales como los relacionados a la pesca y acuicultura o el sector forestal y silvicultor.

En el sector pesca y acuicultura, por ejemplo, cobran relevancia aquellas iniciativas impulsadas para fomentar la pesca sostenible, donde se encuentran la implementación y certificación de sistemas de gestión ambiental de prevención del impacto de las actividades de esta industria (Pacto Mundial, s.f).<sup>10</sup> Al respecto, desde el derecho

---

9. La familia de normas ISO 14000 proporciona herramientas prácticas para que empresas y organizaciones de cualquier tipo gestionen sus responsabilidades ambientales. La norma más destacada de este conjunto es la ISO 14001, que establece los criterios para un sistema de gestión ambiental.

10. Pacto Mundial (s.f). «ODS 14 Vida submarina». Disponible en <https://tinyurl.com/mr3bv5w9>.

internacional ambiental y del mar, la Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO) ha elaborado algunas directrices para el ecoetiquetado de pescado y productos pesqueros, las cuales son un marco de referencia aplicable a los sistemas de ecoetiquetado, cuya finalidad es certificar y promover etiquetas para los productos de una pesca de captura marina bien ordenada (FAO, 2009: 1).<sup>11</sup> Así, dichas directrices se refieren a principios, consideraciones generales, términos, definiciones, requisitos sustantivos mínimos, criterios y aspectos procedimentales e institucionales. Estas directrices han repercutido en certificados que tienen validez y reconocimiento por la industria pesquera a nivel global. Entre ellos destacan los reconocidos por el Global Sustainable Seafood Initiative (GSSI), que cumple un rol fundamental en las certificaciones de pesca sostenible a través de la colaboración público-privada sostenida por la FAO, cumpliendo así un rol en la evaluación y promoción de esquemas de certificación de productos del mar, tanto de acuicultura como de captura pesquera (GSSI, s.f).<sup>12</sup>

La primera certificación global reconocida por GSSI fue la del Marine Stewardship Council (MSC), con estándares de sostenibilidad aplicables a la pesca extractiva (MSC, 2023).<sup>13</sup> El MSC certifica productos pesqueros sostenibles mediante su «sello azul», basado en estándares desarrollados con consultas a actores claves, incluyendo el estándar de pesquerías, el de cadena de custodia y el de algas marinas (MSC, s.f).<sup>14</sup>

En Chile, el «sello azul» inspiró el «certificado azul», gestionado por la Agencia de Sustentabilidad y Cambio Climático (ASCC) y Fundación Chile mediante un acuerdo de producción limpia (APL), desarrollado con el programa SuizAgua (Caballero, 2021). En acuicultura, algunos centros implementaron el Sistema Integrado de Gestión o se certificaron con normas internacionales como GLOBALG.A.P.<sup>15</sup>

En el sector forestal, por su parte, el Forest Stewardship Council (FSC) es un referente global. En Chile, opera desde 1998 definiendo estándares de certificación, promoviendo su desarrollo y funcionamiento adecuado (FSC-CHILE, s.f).<sup>16</sup>

---

11. FAO, Food and Agriculture Organization of the United Nations (2009). «Guidelines for the eco-labelling of fish and fishery products from marine capture fisheries». Disponible en <https://tinyurl.com/3f9esn5k>.

12. GSSI, Global Sustainable Seafood Initiative (s.f.). «GSSI's public-private partnership with FAO». Disponible en <https://tinyurl.com/murmmad4>.

13. MSC, Marine Stewardship Council (2023). «MSC es la primera certificación global de productos pesqueros en lograr el reconocimiento de GSSI». Disponible en <https://tinyurl.com/4t972zua>.

14. MSC, Marine Stewardship Council (s.f.). «Los estándares de MSC». Disponible en <https://tinyurl.com/4v2stwe8>.

15. MMA, Ministerio del Medio Ambiente (2017), «Estrategia Nacional de Biodiversidad 2017-2030», p. 30, disponible en <https://tinyurl.com/4vpzxmh2>.

16. FSC-CHILE (s.f.). «Breve historia». Disponible en <https://tinyurl.com/bdc8wz58>.

Sin embargo, el MMA señala que los registros voluntarios de buenas prácticas, salvo en el sector forestal, son limitados en alcance e impacto, lo que exige mayor monitoreo, fiscalización e implementación de planes para el uso sostenible de biodiversidad.<sup>17</sup>

Es frente a estos desafíos donde los roles del IECB y del SBAP entran a jugar un papel crucial de cara a las políticas ambientales sobre conservación de biodiversidad, especialmente a través de la prevención y mediante el uso de instrumentos de gestión y buenas prácticas (González, 2021: 5).

### La promoción de contratos de retribución por servicios ecosistémicos

La segunda categoría de prácticas sustentables incluida en los IECB de la Ley 21.600 corresponde a los contratos de retribución por servicios ecosistémicos. Estos, de acuerdo a la taxonomía presentada en la **tabla 1**, pueden ser categorizados como aquellos encaminados a corregir o prevenir las llamadas externalidades negativas que atentan contra la conservación de la biodiversidad, en especial a través del pago o cobro por utilización de servicios ecosistémicos por medio de un contrato especial.

Al respecto, el artículo 52 de la respectiva ley señala que «es una convención en virtud de la cual una parte se obliga a preservar, restaurar o hacer uso sustentable de los ecosistemas, con el fin de mantener o recuperar los servicios ecosistémicos que dichos espacios proveen, a cambio de una contraprestación». Así mismo, en su inciso segundo, señala que el contrato «se perfeccionará por escrito y contendrá los derechos y obligaciones de las partes». Además, mandata al SBAP a llevar «un registro de los contratos que cumplan con los criterios y contenidos mínimos que establecerá un reglamento».

Ahora, si bien se trata de un tipo contractual inédito en nuestro ordenamiento, ello no obsta a que ya existan instrumentos de similar naturaleza en derecho nacional o comparado. Uno de estos instrumentos económicos con bastante desarrollo dogmático son los pagos por servicios ambientales (PSA). Según Peña, uno de los orígenes y fundamentos es que varios servicios ecosistémicos son tan importantes que muchas empresas, ONG, comunidades y personas están interesadas en mantenerlos, pagando para conservar los ecosistemas que los proveen (2014: 7). En la misma línea, Vogel comenta que la lógica económica en los PSA es proveer de instrumentos que pueden internalizar los beneficios externos de la diversidad biológica y promover que las personas paguen cuando se benefician de sus servicios (1997: 49).

En cuanto a su conceptualización, y de acuerdo con Moreno, son una clase de IECB diseñados para dar incentivos a los usuarios del suelo, de manera que conti-

---

17. MMA, Ministerio del Medio Ambiente (2017), «Estrategia Nacional de Biodiversidad 2017-2030», p. 30, disponible en <https://tinyurl.com/4vpzxmhz>.

núen ofreciendo un servicio ambiental o ecológico que beneficia a la sociedad en su conjunto (2017: 148). De esta manera, en algunos casos, los pagos buscan que los usuarios del suelo adopten prácticas de uso que garanticen la provisión de un servicio en particular. Por ejemplo, plantar árboles con fines de secuestro de carbono, o tomar la decisión de no talarlos con la misma finalidad (Moreno, 2017: 149). Por su parte, Rodríguez y Ávila señalan que los PSA han sido fuertemente impulsados por las iniciativas de reducción de emisiones por deforestación y degradación (REDD+), y añaden que son entendidos como una transferencia de recursos entre actores sociales con el objetivo de crear incentivos que permitan alinear las decisiones individuales o colectivas sobre el uso del suelo y los intereses sociales acerca del manejo de recursos naturales (2013: 77).

Por otro lado, los PSA suelen tener al menos cinco características: i) constituyen una transacción voluntaria, ii) allí donde hay un servicio ambiental bien definido (o un uso de suelo que asegure la provisión de ese servicio), iii) que es «adquirido» por al menos un comprador a iv) por lo menos un proveedor del servicio, v) solamente si el proveedor del servicio cumple con los términos del contrato (Moreno, 2017: 21).<sup>18</sup> Con todo, en la práctica existen muy pocos PSA puros, en el sentido de que cumplan estrictamente con estos cinco criterios, siendo más habitual encontrar esquemas parecidos a los PSA, que satisfacen en diferentes grados esas características. Además, la forma en que se realiza este pago es a través de contratos voluntarios entre quienes tienen control y decisión sobre el ecosistema y quienes se benefician de los servicios ecosistémicos (Peña, 2014: 7).

Dicho esto, existirían dos tipos de pagos o contratos por servicios ecosistémicos: por un lado, estarían los PSA, y por otro, los Mecanismos de Retribución por Servicios Ecosistémicos (MERESE). Los primeros se basan en que quienes se benefician de dichos servicios deben pagar y quienes los proveen deben ser compensados. Compensados, por ejemplo, mediante fondos públicos que remuneran a propietarios de tierras para mantener o mejorar los servicios ecosistémicos (Soto, 2014: 621-622). Por su parte, los MERESE implican compensaciones de biodiversidad mediante medidas *ex ante*, para evitar así impactos en los servicios ecosistémicos, diferenciándose de sistemas clásicos de reparación *ex post* (Soto, 2014: 624-625).

Finalmente, el contrato de retribución por servicios ecosistémicos, en los términos del artículo 52 de la Ley 21.600, parece ser un híbrido entre los PSA y los MERESE, dado que contemplaría la posibilidad de mecanismos de compensación tanto *ex ante* como *ex post* de actividades vinculadas con dichos servicios.

---

18. Esto sería un elemento condicional que limita el acceso a la compensación. Es decir, no accederían a la compensación ciertos actores sociales que, *a priori*, no reúnen las características suficientes para ser potenciales proveedores.

## Subsidios y subvenciones sectoriales

La letra c) del artículo 50 de la Ley 21.600 señala como una de las prácticas sustentables «la proposición de criterios ambientales para ser incorporados en subsidios y subvenciones sectoriales». En ese sentido, a diferencia de los dos instrumentos precedentes ya analizados, la Ley no dedicó un artículo en específico para desglosar algunas de sus características. Por lo tanto, su contenido y alcance quedó bastante más abierto, esperando futura jurisprudencia administrativa sobre el mismo o la propia práctica del SBAP, el cual es el organismo encargado de promover dichas prácticas sustentables.

Atendiendo a la taxonomía presentada en la **tabla 1**, en este caso estaríamos hablando de aquellas prácticas encaminadas a corregir o prevenir las externalidades negativas que atentan contra la conservación de la biodiversidad, ya sea eliminando subsidios nocivos o incentivando programas de subsidios y subvenciones para promover la conservación. En efecto, este tipo de IECB se basaría principalmente en la asistencia financiera, la que se refiere a apoyos estatales o públicos de carácter directo o indirecto para favorecer la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad (Moreno-Sánchez, 2012: 30). Así también los describe la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), al indicar que, en términos genéricos, los subsidios son transferencias corrientes que las unidades del gobierno pagan a las empresas o a los hogares sobre la base de los niveles de sus actividades de producción o sobre la base de las cantidades o valores de los bienes y servicios que producen, venden o importan, pudiendo tener diferentes objetivos (2015: 30). En este contexto es que surgen los subsidios ambientales, los cuales corresponden a remuneraciones económicas por parte del Estado para apoyar a las entidades o empresas que tienen procesos amigables con el medio ambiente, con el propósito final de alcanzar el bienestar social y evitar contaminar el ecosistema, promoviendo la conservación del mismo (Sierra, González y Mérida, 2015).

En este contexto, Silva y Correa afirman que, en el ámbito de los IECB, los subsidios ambientales, en tanto práctica sustentable, pueden ser elementos relevantes en la estructura general administrativa de una empresa, pues su incorporación promueve no solo el aporte organizacional hacia el medio ambiente —en este caso, hacia la conservación de la biodiversidad—, sino que también incentivan el mejoramiento económico de la actividad, en tanto reconocen la competitividad y responsabilidad social como componentes que pueden posibilitar el ingreso a nuevos mercados y lograr un mayor y mejor posicionamiento dentro de estos (2010: 35).

El CEP, en su informe sobre conservación efectiva de la biodiversidad, resalta que, en este punto, la norma solo acota el tópico a una facultad del SBAP, que es «la proposición de criterios ambientales para ser incorporados en subsidios y subvenciones sectoriales» (artículo 50 letra c)), pero no innova ni modifica en mayor medida varios de los incentivos sectoriales con impactos negativos hacia la biodiversidad, incen-

tivos que el MMA ha identificado en las propias carteras sectoriales del Ministerio de Agricultura, del Ministerio de Energía y del Ministerio de Obras Públicas, entre otros (CEP, 2023: 55). En el mismo informe se diagnostica que una de las principales falencias detectadas en la institucionalidad y financiamiento para la conservación de la biodiversidad es que los subsidios y programas sectoriales no consideran en su diseño las externalidades negativas para la biodiversidad, lo cual genera como efecto adverso que el Estado entrega subsidios a industrias que generan externalidades dañinas para la conservación, lo cual no solo impide que la industria internalice las externalidades negativas, sino que implica que estas externalidades sean además subsidiadas por el Estado (CEP, 2023: 15).

Al respecto, Klein indica que las subvenciones o subsidios perjudiciales para el medioambiente son definidas por la OCDE como «todo tipo de apoyo financiero y regulatorio implementado con el objetivo de mejorar la competitividad de ciertos productos, procesos o regiones y que, conjuntamente con el régimen impositivo prevaleciente, discriminan en contra de las buenas prácticas ambientales» (2012: 60). Por su parte, el CEP señala que los subsidios que se consideran perjudiciales para la biodiversidad son aquellos que inducen a actividades de producción o consumo que exacerban la pérdida de biodiversidad (2023: 55).

En relación con lo anterior, una reciente investigación realizada por la Oficina de Estudios y Políticas Agrarias (ODEPA) del Ministerio de Agricultura, señala que, si bien los incentivos públicos buscan a través de transferencias monetarias, subsidios o bonificaciones motivar a las empresas a implementar prácticas más amigables con la biodiversidad, no siempre dichos incentivos tienen ese objetivo, y muchas veces no se utilizan para fomentar buenas prácticas alineadas con la biodiversidad, existiendo así incentivos que pudieran tener efectos negativos para con la biodiversidad (ODEPA, 2023: 46).<sup>19</sup> De acuerdo con Klein, los ejemplos frecuentes de sectores en los que usualmente existen subvenciones perjudiciales son la agricultura, la pesca, la energía, las industrias, el transporte y el uso y aprovechamiento del agua (2012: 68).

En ese sentido, la Ley 21.600 no estableció ni indicó cómo abordar la situación de los incentivos que pueden revertir en subsidios o subvenciones sectoriales con impactos negativos sobre la biodiversidad, sino que solo se limitó a entregar la facultad de promover incentivos sectoriales positivos al SBAP. En este aspecto, es claro que el legislador podría haber sido más agudo en la regulación, sobre todo para ir en línea con los diagnósticos globales los cuales indican que los flujos financieros privados que afectan negativamente a la biodiversidad superan con creces a los que la protegen (CEP, 2023: 55).

Lo cierto es que este IECB puede servir como un impulso para que la institucionalidad de la biodiversidad avance en acuerdos y metas importantes en esta materia.

---

19. La investigación no indica cuáles son exactamente todos estos incentivos negativos.

Entre ellas, resalta la decimoquinta Conferencia de las Partes (COP 15) del Convenio de Naciones Unidas sobre Diversidad Biológica, desarrollada en el 2022, en que se adoptó un nuevo marco global de biodiversidad denominado Kunming-Montreal, el que establece, entre otros compromisos, la protección efectiva del 30 % de la superficie terrestre para el año 2030, y la eliminación progresiva de los subsidios perjudiciales que dañarán, según se estima, la biodiversidad en al menos quinientos mil millones de dólares para 2030 (CEP, 2023: 105).

Con todo, frente al problema de los subsidios negativos, una línea en que el SBAP puede profundizar es el trabajo que está impulsando el Departamento de Economía Ambiental del MMA, el cual contiene, entre sus ejes estratégicos para la protección de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos, incentivar la modificación de subsidios a fin de cumplir con la incorporación de la perspectiva de biodiversidad en las políticas públicas y los ministerios sectoriales, incluyendo criterios de conservación y uso sustentable de la biodiversidad en el diseño y asignación de subsidios relativos el uso de recursos naturales.<sup>20</sup>

Ahora bien, la reformulación, eliminación o reemplazo de un subsidio o subvención es un proceso sumamente complejo desde el punto de vista político, pues implica retirar o modificar ventajas competitivas que se les entregaba a los beneficiarios. Para ello, es necesario realizar un correcto diagnóstico del impacto del subsidio en el medio ambiente, tanto a nivel de objetivo, diseño e implementación (GreenLab y Dictuc, 2018: 129). Como insumos para esta labor, la Unión Europea ha desarrollado herramientas para identificar las subvenciones perjudiciales para el medio ambiente, estableciendo una lista de subvenciones prioritarias para su eliminación o reforma, en base a los siguientes lineamientos: i) delimitar la lista de subvenciones que *a priori* parecen tener un impacto importante en el medio ambiente y cuya reforma es políticamente factible; ii) determinar si la eliminación de la subvención traería beneficios al medio ambiente, basado en el monto de la subvención y las distorsiones que esta causa; iii) analizar si la subvención logra los distintos objetivos económicos y sociales para los cuales fue creada; y iv), analizar las opciones de reforma existentes (Klein, 2012: 66).

En esa misma línea se encuentran varias de las recomendaciones elaboradas por el CEP, a propósito de la conservación de la biodiversidad para el año 2030. Dicha institución señala que se debería incluir la dimensión de conservación de la biodiversidad en los programas públicos de fomento, además de reducir los subsidios perversos. Para ello, la propuesta del informe es evaluar los subsidios, políticas, programas y normativas del Estado que tienen un impacto negativo sobre la biodiversidad, e incorporar en sus requisitos estándares o criterios relacionados con la conservación de la misma (CEP, 2023: 17). Como resultado de aquello, la reducción de los subsi-

---

20. MMA, Ministerio del Medio Ambiente, «Servicios ecosistémicos», disponible en <https://tinyurl.com/ypz343xp>.



dios perversos podría liberar cuantiosos recursos fiscales que pueden ser utilizados en parte para la conservación de la biodiversidad. Solo eliminando las exenciones tributarias al impuesto específico al diésel, beneficio del que gozan algunas empresas, el Fisco recaudaría cerca de trescientos cincuenta mil millones de pesos adicionales al año (CEP, 2023: 89).

Bajo estos supuestos, es posible estimar que uno de los principales desafíos y objetivos del SBAP será la investigación y el levantamiento de información respecto de cuáles son esos incentivos, subsidios o subvenciones sectoriales que impactan negativamente en la conservación de la biodiversidad. En consecuencia, y a partir de esas investigaciones, deberá proponer líneas de acción y políticas regulatorias para modificar o eliminar aquellos impactos negativos, esto en colaboración con el MMA y los ministerios o servicios sectoriales respectivos, así como con el sector privado y la sociedad civil.

### La promoción de acuerdos de producción limpia (APL)

Este IECB, al igual que el anterior, está regulado genéricamente en el artículo 50 letra d). Allí se señala como ejemplo de prácticas sustentables «la promoción de acuerdos de producción limpia, los cuales se regirán por lo establecido en el Artículo Décimo de la ley N° 20.416, que fija normas especiales para las empresas de menor tamaño». Por lo tanto, y considerando la taxonomía presentada en la **tabla 1**, nuevamente estamos frente a un IECB cuyo foco es la corrección y prevención de las externalidades negativas con el fin de proteger y conservar la biodiversidad.

Conceptualmente, y de acuerdo al Instituto Nacional de Normalización (INN), un APL es un convenio celebrado entre un sector empresarial y los organismos públicos con competencia en las materias del acuerdo, con el objetivo final de establecer una producción limpia a través de metas y acciones específicas (INN, 2003: 4). Una definición más precisa es la que se da en el artículo 10 de la Ley 20.416, en donde se afirma que un APL es:

El convenio celebrado entre un sector empresarial, empresa o empresas y él o los órganos de la Administración del Estado con competencia en materias ambientales, sanitarias, de higiene y seguridad laboral, uso de la energía y de fomento productivo, cuyo objetivo es aplicar la producción limpia a través de metas y acciones específicas.

Así mismo, Stuardo define un APL como «aquel instrumento de política ambiental que sobre la base de un convenio celebrado entre la industria y la administración pública competente, o sobre la base de una declaración unilateral de la industria, persigue lograr objetivos ambientales concretos» (2019: 16).

Por otra parte, y en relación con sus características jurídicas, Valdivia describe a los APL de la siguiente manera:

Expresión de formas modernas de intervención estatal, adscritas a representaciones cercanas a la autorregulación privada, y como distintivo de ellas, se encuentran progresivamente consultadas por los órganos de la Administración como manera de cumplir fines que le son propios, disponiendo que el control de las regulaciones esté confiado a los mismos agentes destinatarios. Cuestión que permite concluir el especial carácter jurídico que los trae, por cuanto no consisten en contratos en que la Administración renuncie a sus facultades soberanas sobre los objetos acordados, pero que en los hechos hace que ésta omita —de alguna manera— dictar normas de acatamiento vertical como las que en la especie se estilan (2010: 110).

En cuanto a su historia, y a nivel internacional, la producción limpia fue introducida como concepto por el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) en 1990, definiéndola como «la aplicación continua de una estrategia ambiental integrada a los procesos, productos y servicios para aumentar la eficiencia y reducir los riesgos para las personas y el medio ambiente» (Rona, 2019: 5).

En nuestro país, si bien la aplicación de los APL data de julio del año 2000 con la conformación del Consejo de Producción Limpia (Morales, 2021: 2), no fue hasta la Ley 20.416 del año 2010 cuando se estableció el marco normativo legal de los APL, específicamente en su artículo 10, estableciendo así sus fines, definiciones, administración, régimen de sanciones, entre otros temas. En dicho artículo, por cierto, se entrega al Consejo de Producción Limpia la labor de realizar las actividades de coordinación entre los órganos de la administración del Estado y las empresas o entidades del sector privado que correspondan, en cualesquiera de las etapas de elaboración de los APL (artículo 10, Ley 20.416).

Así mismo, en el desarrollo normativo de los APL ha jugado un rol clave el INN, al que se le ha caracterizado como una fundación de derecho privado creada por la Corporación de Fomento de la Producción (Corfo), encargada de la elaboración y uso de las normas chilenas. En materia de producción limpia, el INN aprueba las disposiciones que confecciona el Comité Técnico de Producción Limpia (Valdivia, 2010: 89). Hasta la fecha, han aprobado cuatro normas sobre producción limpia, las que mantienen en constante actualización.<sup>21</sup>

Por otro lado, los avances nacionales en normativa e implementación de los APL, a través de los programas impulsados por el entonces Consejo de Producción Limpia, significaron que en octubre de 2012 Naciones Unidas validara al país como el prime-

---

21. Norma Chilena 2796, Oficio 2003 sobre «Vocabulario aplicado a este Sistema de Certificación» (INN, 2003). Norma Chilena 2797, Oficio 2009 sobre «Acuerdos de Producción Limpia (APL) - Especificaciones» (INN, 2009). Norma Chilena 2807, Oficio 2009 sobre «Acuerdos de Producción Limpia (APL) - Diagnóstico, Seguimiento y Control, Evaluación final y Certificación de cumplimiento» (INN, 2009). Norma Chilena 2825, Oficio 2009 sobre «Requisitos para los auditores de evaluación final» (INN, 2009).

ro en lograr que un programa público fuera reconocido como acción de mitigación registrada y reconocida en el mundo (Morales, 2021: 2; Rona, 2019: 9). En 2016, como fruto de los nuevos compromisos adoptados por Chile en el Acuerdo de París, el Consejo de Producción Limpia pasó a llamarse Agencia de Sustentabilidad y Cambio Climático (ASCC) (Morales, 2021: 3).

Ahora bien, al revisar la literatura sobre APL y biodiversidad, al menos en lo que respecta a nuestro país, la mayoría de las iniciativas que expresamente asumen la intersección con la biodiversidad se han dado en el sector agrícola. Así, según explican Jorquera-Jaramillo y otros, en Chile la necesidad de acceder a mercados exigentes como exportador de materias primas ha incrementado la certificación de procesos limpios en distintos sectores productivos, cosa que podría ser una oportunidad de conservación de la biodiversidad en terrenos privados aplicando, por ejemplo, los protocolos de buenas prácticas agrícolas o los requisitos para la certificación de productos agrícolas orgánicos, tanto en explotaciones a escala empresarial como en pequeñas unidades productivas (2012: 271-272).

De hecho, al buscar información sobre las oportunidades para la conservación de la biodiversidad en los APL, el principal documento es la guía titulada *Buenas prácticas agrícolas: Considerando la biodiversidad en acuerdos de producción limpia*, elaborado en conjunto por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la ASCC, en la cual «se abordan, por una parte, los principales aspectos relacionados con la consideración de la biodiversidad en los procesos de gestación, implementación y evaluación de los APL del sector agrícola, y por otro, se entregan antecedentes y recomendaciones para aplicar veinticuatro Buenas Prácticas Agrícolas en Biodiversidad (BPAB) útiles para estos propósitos» (PNUD y ASCC, 2019: 13).

Con todo, el principal desafío que enfrentará el SBAP para materializar normativamente los APL en biodiversidad será poder integrar la experiencia que sobre la materia ha venido desarrollando la ASCC. En ese sentido, el trabajo en torno a guías metodológicas y prácticas sobre la integración de la biodiversidad en APL para los diversos sectores productivos es un paso crucial, especialmente en aquellos sectores cuyas actividades son susceptibles de afectar a la biodiversidad o bien respecto de aquellas actividades que se desarrollen en áreas protegidas.

### **El Fondo Nacional de la Biodiversidad (FNB)**

Si bien el título 3 aborda en párrafos separados el FNB y los IECB, dada la estrecha relación entre ambas tipologías de instrumentos, es posible e importante atender a la creación de este fondo a partir de dicha ley, en tanto el fondo corresponde a un IECB que propone un mecanismo de financiamiento para la conservación de la biodiversidad. De acuerdo a la taxonomía presentada en la **tabla 1**, puede ser entendido como aquellos instrumentos que protegen a la biodiversidad como bien público. Así

mismo, si bien la ley no decidió abordarlo como un instrumento económico propiamente tal, sí está en el título sobre instrumentos de conservación de la biodiversidad, y dada su naturaleza de fondo ambiental, es menester incluirlo en el análisis.

A continuación, se presenta un marco general sobre los fondos ambientales, se revisan algunos de ellos existentes en nuestro país a partir de la tipificación y regulación en la Ley 21.600, y finalmente se abordan experiencias de fondos de conservación de biodiversidad a nivel internacional y comparado.

### Sobre los fondos ambientales

Los fondos ambientales constituyen un IECB cuya característica principal es servir como un mecanismo financiero que recauda recursos para la financiación de la gestión ambiental o la conservación (Moreno-Sánchez, 2012: 32).

De acuerdo a Bayón, Lovink y Veening, los fondos ambientales varían en sus objetivos, estructura de administración, fuentes de financiamiento y respecto a las actividades que financian, de forma que cada uno de ellos es diferente dependiendo de «las necesidades y los deseos de los gobiernos o las instituciones que los crearon» (2000: 12). Así, algunos captan sus recursos financieros de donaciones de instituciones multilaterales y otros de préstamos, de canjes de deuda por actividades de protección de la naturaleza, de los gobiernos mediante la recaudación de impuestos o de los derechos de uso del agua. Ahora bien, las fuentes más comunes de fondos ambientales han sido los canjes de deuda por actividades de protección a la naturaleza y las instituciones multilaterales (Bayón, Lovink y Veening, 2000: 12-13), siendo las directrices internacionales el principal detonante de su creación (Rodríguez y Ávila, 2013: 76).

En este sentido, los fondos ambientales pueden tener distintas características, fines y estructuras. Moreno-Sánchez señala que existen al menos cinco tipos:

1. Fondos de donación o patrimoniales: se establecen con recursos de donación, públicos o privados, y los intereses que se obtienen de los recursos iniciales se utilizan para la conservación.
2. Fondos de amortización: incluyen un capital inicial de inversión que se invierte para generar un ingreso, pero que es utilizado gradualmente durante un periodo determinado.
3. Fondos rotatorios: son fondos que reciben permanentemente recursos provenientes de donaciones individuales, tarifas de membresía, tarifas sobre servicios ambientales específicos, entre otros.
4. Fondos de capital de riesgo para biodiversidad: son fondos diseñados para manejar las necesidades especiales que tienen los negocios de alto riesgo relacionados con la biodiversidad.

5. Fondos éticos de inversión: son fondos de inversión que cubren una cartera más conservadora que la de los fondos de capital de riesgo y que incluyen consideraciones éticas, ambientales y de equidad (2012: 33).

En el caso del FNB, es posible observar que se trata de un fondo con características híbridas, ya que comparte rasgos con los fondos éticos de inversión (para conservar la biodiversidad), con los fondos de donación o patrimoniales y con los fondos rotatorios (dado que recibe donaciones públicas y privadas de distinto tipo).

### Antecedentes y experiencias de fondos ambientales en Chile

En Chile, el primer fondo ambiental fue el Fondo de Protección Ambiental (FPA), el cual fue creado por la Ley 19.300 sobre las Bases Generales del Medio Ambiente de 1994, y regulado en su título 5. De acuerdo al artículo 66 de dicha ley, el FPA tiene por objeto financiar total o parcialmente proyectos o actividades orientados a la protección o reparación del medio ambiente, el desarrollo sustentable, la preservación de la naturaleza o la conservación del patrimonio ambiental. Por otra parte, y de acuerdo al artículo 3 de las bases generales del FPA, se establece que pueden concursar personas naturales o jurídicas, así como públicas o privadas.

Con posterioridad a la creación del FPA, y como una estrategia de conservación de la biodiversidad en terrenos privados (Jorquera-Jaramillo y otros, 2012: 271), se crea el Fondo de Conservación, Recuperación y Manejo Sustentable del Bosque Nativo en la Ley 20.283, la cual fomenta la protección de la flora nativa a través de incentivos y bonificaciones. Su artículo 22 señala que se bonificarán actividades que favorezcan la regeneración, recuperación o protección de formaciones xerofíticas de alto valor ecológico (literal a)), actividades silviculturales dirigidas a la obtención de productos no madereros (literal b)) y actividades silviculturales destinadas a manejar y recuperar bosques nativos para fines de producción maderera (literal c)). Algo equivalente ocurre en la pequeña agricultura con los incentivos a la forestación y reforestación de la Ley 19.561 de 1998, que además promueve prácticas de conservación de suelos degradados y cercos de exclusión, ambos claves para restaurar la integridad ecológica de los ecosistemas terrestres sobreexplotados (Jorquera-Jaramillo y otros, 2012: 272).

Más recientemente, y como una estrategia de fondo mixto, en 2021 se creó el Fondo Naturaleza Chile (FNC), fruto de la colaboración público-privada entre el MMA, Sernapesca, Conaf y algunas ONG de conservación (CEP, 2023: 64). Si bien el FNC tiene menos de tres años de existencia, ha desarrollado distintas iniciativas de conservación, destacando su Programa de Conservación Marina, el que espera activar la implementación efectiva de las áreas marinas protegidas de Chile (CEP, 2023: 64). Con todo, en este tipo de iniciativas y programas, así como en el financiamiento de la biodiversidad, será crucial la estrecha colaboración que debería existir entre el FNC y el FNB, administrado este último por el SBAP.

## Sobre el FNB en particular

Este fondo ambiental ha formado parte estructural de la Ley 21.600 desde su presentación como proyecto. Se señalaba ya en el mensaje presidencial del 2014 que su objeto es principalmente financiar programas de conservación fuera de las áreas protegidas, incentivando las actividades de uso sustentable de la biodiversidad, además de la investigación, la restauración de ecosistemas degradados, la recuperación de especies y la educación (BCN, 2023).<sup>22</sup>

Dichos objetivos, junto a otros que se añadieron en su discusión legislativa, fueron recogidos en la regulación del FNB. Así, el artículo 46 de la Ley 21.600 señala que su objetivo principal «es financiar proyectos de conservación, principalmente fuera de las áreas protegidas del Estado», aunque, al utilizar la expresión «principalmente», no las excluye *per se*. Estos proyectos, si bien no son enumerados, y según se señala en el artículo 46, debieran tratarse de proyectos tales como: i) investigación; ii) capacitación; iii) monitoreo; iv) restauración; v) control de amenazas, junto con acciones de conservación fuera de sus hábitats y ecosistemas; vi) prácticas productivas sustentables; y vii) otras actividades de gestión privada para la conservación de la biodiversidad y la mantención o recuperación de servicios ecosistémicos.

Ahora bien, en cuanto a los beneficiarios, la regulación presenta una limitación importante, ya que el artículo 47 de la Ley 21.600 señala que «podrán beneficiarse del Fondo las personas naturales y las personas jurídicas sin fines de lucro». Es decir, la regulación incluye tanto a personas jurídicas públicas como privadas, pero excluye de los posibles beneficiarios a aquellas que persigan fines de lucro.

Si bien se entiende que para la mayoría de las actividades enunciadas anteriormente los destinatarios objetivos son entidades que con probabilidad no persiguen fines de lucro —tales como universidades, centros de estudio, fundaciones u ONG—, no se entiende la decisión de excluir a las personas jurídicas con fines de lucro. De hecho, en el ámbito de la producción sustentable y la gestión privada verde o limpia, a propósito de las prácticas sostenibles reguladas en el artículo 50 de la ley, suelen ser justamente este tipo de personas jurídicas las que llevan a cabo actividades productivas, ya sea a través de empresas u otros tipos de organizaciones comerciales.

Este punto cobra especial interés crítico si se observa que en la regulación sobre áreas protegidas privadas (APP), la misma Ley 21.600 señala que estas podrán ser «administradas por sus propietarios o personas naturales o jurídicas que estos designen al efecto», siendo bastante más amplia la toponimia relativa a las personas jurídicas, sin establecer nunca un requisito de naturaleza jurídica (artículo 102). A ello se suma que, en los incentivos para la creación y administración de APP, estas

---

22. BCN, Biblioteca del Congreso Nacional (2023). *Historia de la Ley N° 21.600*. Disponible en: <https://tinyurl.com/5bkjadfs>.

gozarán de «bonificaciones en la postulación al Fondo Nacional de la Biodiversidad» (artículo 105, literal d)).

En este contexto, es imposible no preguntarse qué sucedería si una APP es administrada por una persona jurídica con fines de lucro: ¿el FNB debiera excluir a esa eventual persona jurídica en virtud de lo dispuesto en el artículo 47 de la Ley 21.600? A lo que se suma otra pregunta importante, a saber: ¿por qué la regulación sobre los beneficiarios es más exigente afuera que dentro de áreas protegidas?

Al tratarse de una regulación tan reciente, y estando pendiente aún el dictamen de varios reglamentos por parte del MMA para que el FNB y el SNAP empiecen a funcionar, no deja de llamar la atención el diseño respecto a los destinatarios del FNB y esta posible antinomia, la cual, de no subsanarse, podría generar eventuales conflictos judiciales (de inconstitucionalidad, por ejemplo) entre posibles beneficiarios del FNB que se vean afectados, excluidos o discriminados por ser personas jurídicas con fines de lucro. Esto especialmente en relación a las APP, cuyos incentivos para su financiamiento son muy bajos considerando las exigencias que deberán cumplir para su creación y administración (CEP, 2023: 55).

En cuanto a la gobernanza y administración del FNB, el artículo 48 de la Ley 21.600 señala que será administrado por el SBAP «y su funcionamiento será regulado mediante regulación», la que, se entiende, debiera emanar del mismo servicio. De la misma manera, el inciso segundo del mismo artículo agrega que el SBAP «podrá establecer líneas de financiamiento, de acuerdo a las prioridades de conservación».

Finalmente, el último artículo del párrafo 7 del título 3 es el artículo 49 de la Ley 21.600, el cual se refiere a la conformación del patrimonio del FNB, el cual estará formado por:

- a) Las donaciones, herencias y legados que reciba, las que estarán exentas del trámite de la insinuación a que se refiere el artículo 1401 del Código Civil y del impuesto a las herencias, asignaciones y donaciones establecido en la ley N° 16.271, de Impuestos a las Herencias, Asignaciones y Donaciones.
- b) Recursos destinados para este efecto, en la Ley de Presupuestos del Sector Público.
- c) Recursos que se le asignen en otras leyes.
- d) Cualquier otro aporte proveniente de entidades públicas o privadas, nacionales o extranjeras, a cualquier título.

En relación con el primer literal, resulta interesante la exención tributaria establecida, pues podría ser estudiada desde el punto de vista de los beneficios tributarios o fiscales para la conservación de la biodiversidad, en atención a la segunda categoría presentada en la **tabla 1**. En cuanto al segundo literal, de la revisión de la Ley de Presupuestos del 2024 (Ley 21.640) no se vislumbra en su articulado referencia alguna al FNB, así como tampoco al SBAP. Misma situación sucede con la tercera

forma de financiamiento, pues tampoco existe regulación en otros preceptos legales sobre recursos para el FNB, lo cual se deberá, sin duda, a la reciente publicación de la Ley 21.600. Finalmente, en relación con la cuarta alternativa de recursos, surge la pregunta sobre el régimen tributario de dichos aportes, en tanto se permiten aportes de entidades de variado tipo y origen, sean públicas o privadas, nacionales o internacionales. Con todo, se entiende que puede ser cualquier tipo de aporte que no sea una donación, herencia o legado.

### Fondos ambientales en derecho internacional

A nivel internacional, la evolución, origen y creación de los fondos ambientales —incluyendo a fondos de conservación de biodiversidad— ha estado gatillada principalmente por las directrices de organismos internacionales en la materia (Rodríguez y Ávila, 2013: 128).

En ese sentido, uno de los fondos más importantes e influyentes es el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM), el cual constituye actualmente la principal fuente de recursos para proyectos ambientales en el mundo y actúa como mecanismo financiero del Convenio de Naciones Unidas sobre Diversidad Biológica. Respecto a su gobernanza, se trata de una asociación singular de gobiernos de ciento ochenta y tres países miembros, instituciones internacionales, organizaciones de la sociedad civil y el sector privado (FMAM, 2015: 7).

El FMAM ha jugado un papel clave en la creación del reciente Fondo Marco Global Para la Biodiversidad (FMGB), el cual fue presentado durante la Séptima Asamblea del FMAM, desarrollada en Vancouver en agosto del 2023 (FAO, 2023: 1). Su origen se remonta a una serie de decisiones acordadas en la COP 15 del CBD, a partir de las que se reconoce la urgencia de aumentar la financiación internacional de la biodiversidad y se solicita al FMAM que establezca un «fondo dedicado y accesible en 2023 que pueda movilizar y desembolsar rápidamente recursos nuevos y adicionales de todas las fuentes, en consonancia con la ambición del Marco Mundial para la Diversidad Biológica» (FMAM, 2023: 1) y cuyo propósito sería apoyar la aplicación de los objetivos y metas de Kunming-Montreal. Así, sobre todo para financiar la implementación de dichas metas, se pidió que el FNAM establezca el FMGB como un fondo fiduciario especial, a fin de asegurar flujos financieros de manera suficiente, previsible y oportuna (Vivanco, 2023: 1).

No obstante, como se verá a continuación, donde existen más particularidades y diversidad normativa es en las experiencias nacionales de fondos ambientales para la conservación de la biodiversidad, especialmente debido a sus distintos contextos geográficos, económicos y ambientales.



## Fondos ambientales en derecho comparado

En derecho comparado, y de acuerdo a la investigación liderada por Bayón, Lovink y Veening que mencionábamos anteriormente, los fondos ambientales varían enormemente en sus objetivos, estructuras de administración, fuentes de financiamiento y proyectos financiados, siendo cada uno de ellos diferente dependiendo de las necesidades de los Estados o las instituciones que los crean (2000: 8). Esto último es especialmente observable en estudios comparados, como bien señala una reciente investigación del MSCI Research, la cual identificó 149 fondos vinculados temáticamente a la biodiversidad a nivel mundial. Allí se señala que estos fondos representan alrededor del 2 % de los tres billones de dólares invertidos en fondos sostenibles en septiembre de 2023, y que difieren en enfoque y estrategia de inversión en virtud de la regulación de cada país, entre los que se destacan quince fondos con la etiqueta de biodiversidad pura, con más de mil millones de dólares en activos bajo gestión, la mayoría lanzados en 2022 (Mahmood y Guo, 2023: 1).

Por otra parte, en el contexto regional existen alrededor de veintiséis fondos ambientales en diecinueve países, y todos se agrupan en la Red de Fondos Ambientales de Latinoamérica y el Caribe. En conjunto, han logrado canalizar estratégica y eficientemente más de mil cuatrocientos millones de dólares hacia actividades y proyectos de conservación en los últimos treinta años (CEP, 2023: 66). Chile, a través del FNC, es miembro pleno de esta red, y desde ahí articula esfuerzos integrados para la conservación, siendo también una futura oportunidad de integración para el FNB (CEP, 2023: 66).

Con todo, si bien revisar experiencias de fondos ambientales especializados en conservación de biodiversidad es un ejercicio relevante —y existe una variada y progresiva creación de estos instrumentos—, a continuación se revisarán los fondos sobre conservación en España, México y Costa Rica, sobre todo por la importancia que estos pueden tener como experiencias comparadas interesantes para el FNB.

En el caso de España, el país cuenta con el Fondo para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad, establecido en el año 2007 en virtud de la Ley 42/2007, con el objeto de poner en práctica aquellas medidas destinadas a apoyar la consecución de los objetivos de dicha ley, así como la gestión forestal sostenible, la prevención estratégica de incendios forestales y la protección de espacios forestales y naturales en cuya financiación participe la administración general del Estado (artículo 74).

Por otro lado, en el caso de México, este país cuenta con el Fondo Mexicano para la Conservación de la Naturaleza, establecido como una organización de la sociedad civil sin fines de lucro fundada en 1994 (CEP, 2023: 92), con la misión de conservar la biodiversidad de México y asegurar el uso sostenible de los recursos naturales mediante la promoción de acciones estratégicas y el respaldo financiero a mediano y largo plazo (Bayón, Lovink y Veening, 2000: 8).

Por último, en el caso de Costa Rica, desde el año 2008 el país cuenta con la Fundación Banco Ambiental, creada en virtud de la Ley 8.640, la cual formaliza un contrato de préstamo entre Costa Rica y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, además de una donación del FMAM.<sup>23</sup>

Finalmente, en virtud de las breves descripciones precedentes, se puede apreciar que algunos países optan por la creación de fondos públicos como iniciativa gubernamental, mientras que otros impulsan iniciativas que vienen de la propia sociedad civil y el sector privado, tanto nacional como internacional.

## Conclusiones

Este trabajo se ha enfocado en el estudio de los IECB de la Ley 21.600, incluyendo al FNB. Para ello, se ha explorado la regulación presente en el título 3 de la Ley, en sus párrafos 7 y 8 respectivamente, revisando primero las diferentes tipologías de instrumentos económicos a modo general, a través de la taxonomía presentada en la **tabla 1**, para luego estudiar en particular los instrumentos que este cuerpo legal regula. Así, en virtud del análisis esbozado, es posible extraer algunas conclusiones.

En atención a la taxonomía presentada, es observable que los IECB de la Ley 21.600 pueden clasificarse al menos en alguna de las tres categorías analizadas. Esto es: i) aquellas que protegen la biodiversidad como bien público, como es el caso del FNB en tanto fondo ambiental para la conservación a través de la inversión y recaudación (artículos 46 a 49); ii) aquellas que buscan corregir o prevenir externalidades negativas sobre la biodiversidad, como es el caso de los contratos de retribución por servicios ecosistémicos (artículo 50 letra b y artículo 52), junto a las prácticas sostenibles indicadas en las letras c) y d) del artículo 50, esto es, los subsidios y subvenciones ambientales y los APL; y iii), aquellas que pueden utilizarse para sustentar la biodiversidad como mercado de conservación, como es el caso de los esquemas de certificación y ecoetiquetado (artículo 50 letra a)), además de la creación de un Sistema de Certificación de Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos, administrado por el SBAP, y específicamente creado para promocionar el uso de estos instrumentos (artículo 51).

Sin perjuicio de lo anterior, previo a la promulgación de la Ley 21.600 ya existían variados IECB que habían sido incluidos en ciertos avances a nivel de política pública o legislativa sectorial, tal como sucede con algunas de las prácticas sostenibles (principalmente acuerdos de producción limpia, ecoetiquetado o certificados, subsidios o subvenciones ambientales), siendo impulsados, por ejemplo, a través de la Estrategia Nacional de Biodiversidad y organismos tales como la Agencia de Sustentabilidad y

---

23. Funbam, *Plan estratégico: Fundación Banco Ambiental Costa Rica 2017-2021*, disponible en <https://goo.su/O65Q6>.

Cambio Climático, el Ministerio de Agricultura, el Ministerio del Medio Ambiente o la Corporación Nacional Forestal. Sin embargo, a partir de esta ley, no solo refuerzan su rango legal y sistematización, sino que además se crean nuevos IECB inéditos en la legislación nacional.

Entre los aspectos más novedosos, se puede destacar la vinculación entre los IECB y el enfoque de los servicios ecosistémicos, reflejado en la creación del Sistema de Certificación de Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos, así como en la creación de los contratos de retribución por dichos servicios, los que vienen a inaugurar un nuevo tipo contractual en materia ambiental y de conservación de biodiversidad. Este nuevo tipo contractual sería similar al pago por servicios ambientales o mecanismos de retribución de otras legislaciones o latitudes, aunque con características propias, dado que contemplaría la posibilidad de utilizar estos contratos *ex ante* y *ex post* de actividades vinculadas con servicios ecosistémicos y con impacto en la biodiversidad. Está por verse, sin embargo, cuáles serán sus características y diseño normativo en la medida de su utilización en la práctica jurídica y avances regulatorios.

Por otro lado, a pesar de la relevancia futura y avances logrados con la nueva ley, persisten desafíos importantes. Uno de los más importantes guarda relación con la eliminación o corrección de subsidios o subvenciones que impactan de manera negativa en el medio ambiente, exacerbando pérdidas de biodiversidad o afectando la conservación de la misma. Se trata de un desafío para el Estado, sobre todo pensando en los compromisos internacionales como la cumbre de Kunming-Monreal. Dicho desafío deberá canalizarse a través del SBAP, siendo clave, en este sentido, generar y utilizar mecanismos para identificar e intervenir en esta clase de incentivos, proponiendo políticas y medidas para modificarlos o eliminarlos, a fin de incorporar una perspectiva de conservación de la biodiversidad en el diseño y asignación de subsidios. En aquel proceso, cobrará especial relevancia la colaboración que el SBAP pueda impulsar, tanto de manera intraestatal, con otros servicios sectoriales y ministerios, así como supraestatal, con el sector privado y la sociedad civil.

Así mismo, se presentan desafíos en la amplitud sectorial de los APL y su promoción más allá del sector agrícola. En ese sentido, cobra relevancia el diseño de diferentes vías regulatorias para promover acuerdos de este tipo en los distintos sectores productivos susceptibles de impactar o afectar la biodiversidad, lo que incluye no solo a los que se desarrollen en áreas protegidas, sino también a aquellos ubicados en territorios externos a estas, sobre todo cuando sus principales actividades son la utilización del suelo y extracción de materias primas, como es el caso del sector minero, forestal, pesquero o energético.

Finalmente, también se evidencia un desafío importante en el financiamiento de la biodiversidad, donde los IECB de carácter financiero, como el FNB creado con la Ley 21.600, se espera que jueguen un rol clave. Ahora bien, el análisis detallado de la regulación de este fondo ambiental revela limitaciones en la elegibilidad de benefi-

ciarios, generando interrogantes sobre la exclusión de personas jurídicas con fines de lucro y una posible antinomia respecto a la regulación sobre incentivos económicos para las áreas protegidas privadas, limitando las posibilidades de interconexión entre las entidades objeto de las prácticas sostenibles (principalmente sector productivo) con los beneficiarios del FNB. Además, en la implementación y utilización de este fondo será importante observar experiencias comparadas, de fondos internacionales y nacionales, así como las propias experiencias que han existido en Chile, como en el caso del FNC y el FPA.

Con todo, quedan todavía importantes asuntos que deberán abordarse en futuras investigaciones sobre los IECB presentes en la Ley 21.600, ya sea desde análisis críticos de la técnica legislativa y los fundamentos de esta regulación, desde la aplicación práctica y sus implicancias jurídicas o, incluso, desde análisis interdisciplinarios relativos al impacto económico de estos instrumentos y su efectividad en la conservación de la biodiversidad.

## Referencias


- AGUIAR, Sebastián, Gonzalo Camba y José M. Paruelo (2017). «Instrumentos económicos basados en mercados para la conservación de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos en Latinoamérica: ¿panacea o rueda cuadrada?». *Ecología austral*, 27 (1): 46-161. Disponible en <https://tinyurl.com/54wnyb73>.
- AYOO, Collins (2008). «Economic instruments and the conservation of biodiversity». *Management of Environmental Quality*, 19 (5): 550-564. DOI: 10.1108/14777830810894238.
- BAYÓN, Ricardo, Steven Lovink y Wouter Veening (2000). *Financiamiento de la conservación de la biodiversidad*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo. DOI: 10.18235/0010240.
- CAVIEDES, Aaron (2019). «Institucionalidad para la conservación de la biodiversidad en Chile». *Friedrich Ebert Stiftung*, 6: 1-16. Disponible en <https://tinyurl.com/yc375j6h>.
- CEPAL, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2015). «Guía metodológica: Instrumentos económicos para la gestión ambiental». Disponible en <https://tinyurl.com/hpnhmvnk>.
- CEP, Centro de Estudios Públicos (2023). *Conservación efectiva de la biodiversidad: 30 medidas urgentes para 2030*. Santiago: Centro de Estudios Públicos. Disponible en <https://tinyurl.com/4htxdr55>.
- CONAM, Consejo Nacional del Ambiente (2001). «Actuales incentivos económicos en los diversos sectores». Disponible en <https://tinyurl.com/5n7hxc35>.
- COSTA, Ezio (2017). «REDD+ en Chile: Análisis de las políticas públicas de Bosques y Cambio Climático y crítica al mercado de los servicios ecosistémicos». *Anuario de Derecho Público*, 1: 83-116. Disponible en <https://tinyurl.com/thbcunds>.

- ЕКРЕ, Edem Kodzo. (2013). «A review of economic instruments employed for biodiversity conservation». *Consilience*, 9: 16-32. Disponible en <https://tipg.link/SPQa>.
- FAO, Food and Agriculture Organization of the United Nations (2023). «Los esfuerzos tendientes a salvaguardar la biodiversidad reciben un bienvenido impulso». Disponible en <https://tinyurl.com/2eykx29z>.
- FMAM, Fondo para el Medio Ambiente Mundial (2015). «El FMAM de la A a la Z: Guía para el Fondo para el Medio Ambiente Mundial». Disponible en <https://tinyurl.com/46jxvb64>.
- . (2023). «Consultations on the establishment of the Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework Fund by the Global Environment Facility». Disponible en <https://tinyurl.com/uv75hn7u>.
- GREENLAB Y DICTUC (2018). «Estudio de subsidios y otros instrumentos perjudiciales para el medio ambiente». Disponible en <https://tinyurl.com/yf5hykpa>.
- GÓMEZ-POMPA, Arturo (1998). «The conservation of biodiversity in Mexico: Myths and realities». *Botanical Sciences*, 63: 33-41. DOI: <https://doi.org/10.17129/botsci.1565>.
- GONZÁLEZ, Paco (2021). «Informe sobre tramitación del Proyecto de Ley que crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas y el Sistema Nacional de Áreas Protegidas». *BCN, Boletín 9.404-12*. Disponible en <https://tinyurl.com/3atsjnf>.
- INN, Instituto Nacional de Normalización (2003). «Acuerdos de Producción Limpia (APL) - Vocabulario». Disponible en: <https://tinyurl.com/3j99vt4z>.
- INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR STANDARDIZATION. (s.f.). Familia ISO 14000 - Gestión ambiental. Disponible en <https://www.iso.org/es/normas/mas-comunes/familia-iso-14000>
- JORQUERA-JARAMILLO, Carmen, Alonso Vega, Jaime Aburto, Karina Martínez-Tillería, Mario León, Miguel Pérez, Carlo Gaymer y Francisco Squeo (2012). «Conservación de la biodiversidad en Chile: Nuevos desafíos y oportunidades en ecosistemas terrestres y marinos costeros». *Revista Chilena de Historia Natural*, 85 (3): 267-280. DOI: [10.4067/S0716-078X2012000300002](https://doi.org/10.4067/S0716-078X2012000300002).
- KLEIN, Pablo (2012). «Subvenciones y Medio Ambiente». *Revista de Derecho Económico Internacional*, 2 (3): 65-80. Disponible en <https://tinyurl.com/2zu6kpr8>.
- MAHMOOD, Rumi y Shuang Guo (2023). «Biodiversity Funds: Welcome to the Jungle». Disponible en <https://tinyurl.com/m6tvkrr>.
- MORALES, Pablo (2021). «ODS 12: Producción y consumo sostenible en Chile». Biblioteca del Congreso Nacional de Chile / BCN. Disponible en <https://tinyurl.com/mrxprv3d>.
- MORENO-SÁNCHEZ, Rocío (2012). *Incentivos económicos para la conservación: Un marco conceptual*. Lima: USAID, ICAA. Disponible en <https://tinyurl.com/yxjxn85>.

- MORENO, Ángel (2017). «Pagos por servicios ambientales: Propuestas financieras y tributarias para su implantación en España». *Crónica Tributaria*, 163: 147-168. Disponible en <https://tinyurl.com/2hhx737y>.
- ODEPA, Oficina de Estudios y Políticas Agrarias (2023). «Estudio: Propuesta técnica para la integración de la biodiversidad y servicios ecosistémicos en el sector agropecuario». Oficina de Estudios y Políticas Agrarias del Ministerio de Agricultura, Gobierno de Chile. Disponible en <https://tinyurl.com/bdv79s4t>.
- PEÑA, Pablo (2014). *Guía para negociar mecanismos de retribución por servicios ecosistémicos con comunidades nativas*. 2.<sup>a</sup> ed. Lima: Sociedad Peruana de Derecho Ambiental. Disponible en <https://tinyurl.com/rjecnu6w>.
- PNUD Y ASCC (2019). *Buenas Prácticas Agrícolas: Considerando la Biodiversidad en Acuerdos de Producción Limpia*. Santiago: PNUD - ASCC. Disponible en <https://tinyurl.com/b2asp3yb>.
- RODRÍGUEZ, Karla y Sophie Ávila (2013). «Instrumentos económicos voluntarios para la conservación: Una mirada a su surgimiento y evolución en México». *Sociedad y Economía*, 25: 75-106. Disponible en <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=99629494004>
- . (2014). «Instrumentos de política pública para la conservación: su nacimiento y evolución en Colombia». *Perfiles latinoamericanos*, 22 (43): 127-158. Disponible en <https://tinyurl.com/5n9yfnhc>.
- RONA, Natalie (2019). «Chile: Acuerdos de Producción Limpia». Disponible en <https://tinyurl.com/yhbsmy2b>.
- SIERRA, David, Gabriela González y Brian Mérida (2015). «Subsidios Ambientales». Disponible en <https://tinyurl.com/4vhj6v35>.
- SILVA, Sandra, y Francisco Correa (2010). «Los instrumentos económicos como incentivos a la internalización de costos ambientales en empresas floricultoras». *Pensamiento & Gestión*, 29: 25-55. Disponible en <https://tinyurl.com/43cwbfiyw>.
- SOTO, Lorenzo (2014). «Régimen jurídico de conservación de la biodiversidad en Chile». Tesis doctoral, Departamento de Estudios Jurídicos del Estado, Universidad de Alicante. Disponible en <https://tinyurl.com/273rydus>.
- STUARDO, Julio (2019). «Los acuerdos de producción limpia ante la Agencia de Sustentabilidad y Cambio Climático de CORFO». Tesis de Magister, Facultad de Derecho de la Universidad del Desarrollo. Disponible en <https://tinyurl.com/4sarff7tz>.
- VALDIVIA, Julio (2010). «Los acuerdos de producción limpia: Principios, naturaleza y política de producción limpia». *Actualidad Jurídica*, 21: 89-112. Disponible en <https://tinyurl.com/23cetbba>.
- VIVANCO, Enrique (2023). «Marco global Kuming-Montreal sobre diversidad biológica: Alcances del acuerdo y comentarios de algunos actores relevantes». Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Disponible en <https://tinyurl.com/4wauhrem>.

VOGEL, Joseph (1997). «El uso exitoso de instrumentos económicos para fomentar el uso sustentable de la biodiversidad: Seis estudios de caso de América Latina y el Caribe». *Biopolicy Journal*, 2 (1): 1-58. Disponible en <https://tinyurl.com/y44jvzv4>.

### **Sobre el autor**

FERNANDO DÍAZ GONZÁLEZ es egresado de Derecho de la Universidad de Valparaíso. Se desempeña como investigador asociado del Centro de Estudios en Derecho y Cambio Climático de la Universidad de Valparaíso. Su correo electrónico es [ferndiaz-gonz@gmail.com](mailto:ferndiaz-gonz@gmail.com).  <https://orcid.org/0000-0003-3213-5105>.

La *Revista de Derecho Económico* es un esfuerzo editorial de profesores del Departamento de Derecho Económico de la Universidad de Chile y de juristas externos que presentan ideas y reflexiones surgidas de sus investigaciones. La revista publica artículos sobre aspectos jurídicos relacionados con microeconomía, macroeconomía, políticas económicas, orden público económico, libre competencia, regulación de servicios públicos, derecho del consumidor, derecho bancario, derecho del mercado de valores, derecho tributario, contabilidad, comercio y finanzas internacionales, derecho del medioambiente y recursos naturales, derecho minero, derecho de aguas, derecho de la energía, derecho internacional económico, análisis económico del derecho y otras temáticas afines.

### EDITOR GENERAL

Jaime Gallegos Zúñiga

### COMITÉ EDITORIAL

José Manuel Almudí Cid, Universidad Complutense, España  
Luciane Klein Vieira, Universidade do Vale do Rio dos Sinos, Brasil  
Rodrigo Polanco Lazo, Universidad de Berna, Suiza

### COLABORADORES

José Ignacio Muñoz Pereira, Javiera Astudillo López, Andrés Urzúa Farías, Maximiliano Aguirre Contreras, Ignacio Badal Acuña, Andrea Barros Ovalle, David Becker Maldonado, Martín Castro Arduengo, Fernanda Reyes Hinrichsen y Sofía Toro Molina

### SITIO WEB

[revistaderechoeconomico.uchile.cl](http://revistaderechoeconomico.uchile.cl)

### CORREO ELECTRÓNICO

[jgallegos@derecho.uchile.cl](mailto:jgallegos@derecho.uchile.cl)

### LICENCIA DE ESTE ARTÍCULO

Creative Commons Atribución Compartir Igual 4.0 Internacional



La edición de textos, el diseño editorial  
y la conversión a formatos electrónicos de este artículo  
estuvieron a cargo de Tipografía  
([www.tipografica.io](http://www.tipografica.io)).