

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

JUAN PABLO CINTO

ESTUDIO DE DERECHO FORESTAL COMPARADO BRASIL - ARGENTINA:
COMPETENCIAS LEGISLATIVAS, OBJETIVOS Y CATEGORIAS DE GESTION DE
BOSQUES NATIVOS. FUNCION DE LOS MUNICIPIOS. MANEJO DE BOSQUES
NATIVOS Y PLANTACIONES.

CURITIBA

2019

JUAN PABLO CINTO

ESTUDIO DE DERECHO FORESTAL COMPARADO BRASIL - ARGENTINA:
COMPETENCIAS LEGISLATIVAS, OBJETIVOS Y CATEGORIAS DE GESTION DE
BOSQUES NATIVOS. FUNCION DE LOS MUNICIPIOS. MANEJO DE BOSQUES
NATIVOS Y PLANTACIONES.

Artigo apresentado como requisito parcial à
conclusão do Curso de Especialização em Direito
Ambiental, Setor de Ciências Agrarias,
Universidade Federal do Paraná.

Orientadores: Prof. Dr. Paulo de Tarso de Lara
Pires e Prof. Jaqueline de Paula Heimann.

CURITIBA

2019

Estudio de Derecho Forestal Comparado Brasil - Argentina: Competencias Legislativas, Objetivos y Categorías de Gestión de Bosques Nativos. Función de los Municipios. Manejo de Bosques Nativos y Plantaciones.

Juan Pablo Cinto

RESUMO

Un Estudio de Derecho Forestal Comparado fue realizado sobre Brasil y Argentina. Los objetos de comparación fueron: los derechos ambientales y competencias legislativas sobre los bosques, objetivos y categorías de gestión de bosques nativos, la función de los municipios en la gestión forestal y el manejo de bosques nativos y plantaciones forestales. Los derechos ambientales, presentan semejanzas conceptuales. Las competencias sobre los bosques, reflejan el origen del federalismo en cada país y las relaciones entre los entes federativos. Las categorías de gestión de bosques nativos, son semejantes en términos de restricciones de uso, pero difieren en escalas de aplicación. Brasil presenta un mayor grado de descentralización de la gestión forestal en los Municipios. Las diferencias entre manejo de bosques nativos y plantaciones, muestran en ambos países una mayor regulación para los primeros, mientras que las plantaciones, aunque sujetas a licenciamiento ambiental, muestran menor regulación en términos de manejo. La cuestión de la expansión del agronegocio y su impacto sobre los bosques nativos, es un aspecto que subyace en las Leyes de ambos países.

Palabras clave: Derecho Forestal Comparado. Argentina. Brasil.

ABSTRACT

Um estudo de Direito Florestal Comparado foi realizado sobre Brasil e Argentina. Os objetos de comparação foram os direitos ambientais e as competências legislativas sobre as florestas, objetivos e categorias de gestão de florestas nativas, a função dos municípios na gestão, e o manejo de florestas nativas e plantações florestais. Os direitos ambientais apresentam semelhanças conceituais. As competências sobre as florestas, reflexam a origem do federalismo em cada país e as relações entre os entes federativos. As categorias de gestão de florestas nativas, são semelhantes em termos de restrições de uso, mais em diferentes escalas de aplicação. Brasil apresenta um maior grau de descentralização da gestão florestal do município. As diferenças do manejo de florestas nativas e plantações, mostram em ambos países, uma maior regulação para os primeiros, em tanto que as plantações, embora sujeitas a licenciamento ambiental, mostram menor regulação em termos do manejo. A questão da expansão do agronegócio, e seu impacto sobre as florestas nativas, é subjacente na Legislação de ambos países.

Palavras-chave: Direito Florestal Comparado. Argentina. Brasil.

1 INTRODUÇÃO

El Derecho Forestal puede ser definido como “la rama especial del derecho de los recursos naturales y del ambiente que comprende principios y normas que regulan la preservación, conservación, el uso y aprovechamiento de los bosques naturales, plantaciones y ecosistemas asociados. (IUFRO, 2007, p. 59).

La importancia de la construcción de un “derecho comparado forestal latinoamericano”, fue destacada por VI Congreso realizado en Quito, Ecuador, en tanto que la declaración final del VIII Congreso, realizado en San José de Costa Rica, en 2011, incluye un llamamiento a los Consejos de Ministros y Secretarías de los procesos de integración Latinoamericana (entre ellos MERCOSUR), para que adopten “mecanismos, políticas y normas para el desarrollo y fortalecimiento del derecho forestal regional, la prevención, mitigación y adaptación al cambio climático, que permitan la efectiva aplicación de las Estrategias Regionales.” (GALLARDO, 2013 p. 22).

Argentina y Brasil, países integrantes del MERCOSUR, contribuyen con gran parte de los bosques nativos del bloque, siendo su alcance territorial aproximado sobre las superficies nacionales de 33% en el caso de Argentina y de 57% en Brasil¹, no estando exentos de las presiones y amenazas a que afectan a los bosques nativos en el contexto latino-americano, que provocan su degradación y deforestación. A nivel de plantaciones forestales, ambos países poseen una larga tradición forestadora, principalmente de los géneros *Pinus* y *Eucalyptus*.

También comparten dos biomas terrestres (*Mata Atlántica* y *Campos Sulinos* según la clasificación de Brasil, Selva Misionera y Campos y Malezales en la de Argentina) y cuatro ríos que hacen parte de sus límites: Iguazú, Uruguay, Pepirí Guazú y San Antonio. La gestión de los recursos forestales a nivel de cada país, tiene implicancias ambientales en la Macro – Cuenca del Río de la Plata de la cual, las cuencas de los ríos compartidos, forman parte.

Ambos países en años relativamente recientes, actualizaron la legislación nacional sobre bosques y vegetación nativa (en 2007 Argentina y 2012 Brasil), con repercusiones políticas respecto de cómo las leyes podrían impactar sobre la expansión del llamado “agronegocio”, actividad en la que el MERCOSUR, ganó un papel de importancia en las exportaciones al mercado global.

¹ Datos da Dirección Nacional de Bosques Nativos (2014) y del Serviço Florestal Brasileiro (2016),

El propósito general de este trabajo, es contribuir a la construcción de un Derecho Forestal Comparado Latino-americano y Regional y, en términos específicos, identificar semejanzas y diferencias acerca sobre algunos aspectos del derecho forestal y ambiental de Brasil y Argentina.

2 REVISÃO DE LITERATURA

Según Marryman (1976, p. 65), ilustre comparatista norteamericano, la utilización del término "derecho comparado", implica responder a tres cuestiones relacionadas: a) cual es el propósito de la comparación, b) lo que se va a comparar, y c) como va a realizarse la comparación. Para este autor, la explicación, más que descripción, sería la principal finalidad a alcanzar por el derecho comparado.

Respecto al método, dice Marryman, la "comparación solo es posible si los casos son comparables y los resultados susceptibles de interpretación", y entonces la comparación podrá cumplirse, "si se escogen una o más variables y cada una de las descripciones es examinada a la luz de aquellas."

En la misma línea, Rojas Ulloa (2014, p. 9), destaca que una comparación debe ser realizada entre ordenamientos que tengan elementos de identificación e clasificación comunes que permitan compararlos, definiendo así los "objetos de comparación".

Según Mancera Cota (2007, p. 231) la prueba que pretende proporcionar una solución a los problemas comunes, es denominada *tertium comparationis*, que puede ser definido como el punto de partida común, problema, o necesidad que comparten dos o más países sobre los cuales se aplica el análisis comparativo.

Sobre la importancia del Derecho Comparado en la armonización de los sistemas jurídicos, Garrido Gómez (2003, p. 918) destaca la multifuncionalidad del derecho comparado para posibilitar el mejor conocimiento, interpretación y aplicación del derecho propio; sustentar reformas legislativas; medio de perfeccionamiento, unificación y armonización sistémica; vector para la comprensión de los pueblos extranjeros y base para el establecimiento de relaciones internacionales de cooperación e integración.

Lerner (2004, p. 941), sobre la focalización en las semejanzas o en las diferencias, expresa la aparente lógica de concebir a armonización en términos de similitud y el derecho comparado, en términos de diferencias. Pero en la actualidad, el Derecho Comparado es basado en las similitudes "justamente como consecuencia

de la necesidad de armonizar” y, a veces, las diferencias son “justamente, las que ayudan a ver qué es lo que las distintas culturas jurídicas tienen en común.”

Estudios sobre derecho forestal, si bien abordan la legislación forestal de países latinoamericanos, no configuran *per se*, derecho comparado. Ejemplo de ellos, es el Estudio “Oportunidades y desafíos para la gobernanza de la restauración del paisaje forestal en América Latina” (SCHWEIZER *et al.*,2018), que realiza un análisis de marcos legales sobre protección de bosques y actividades restaurativas, a partir de indicadores e entrevistas semiestructuradas. Otro ejemplo de ese enfoque, son las publicaciones sobre Aplicación de la Legislación Forestal e Gobernabilidad”, de la FAO.

3 METODOLOGIA

La metodología utilizada consta de dos etapas. La primera, es la identificación de lo que será comparado, los “Objetos de Comparación”, según Rojas Ulloa (2014, p. 10). Los objetos definidos para los propósitos de este trabajo son: a) Los derechos ambientales constitucionales y las competencias legislativas sobre los bosques nativos en los respectivos países; b) Los objetivos de las legislaciones nacionales sobre bosques nativos y, dentro de ellas; c) Las categorías de gestión de bosques; d) La función de los municipios en la gestión forestal y e) El manejo de los bosques nativos y plantados.

La segunda, es el proceso de comparación en sí estableciendo las semejanzas y diferencias del tratamiento jurídico en cada país y, en la medida de lo posible, brindar una explicación, considerando la necesidad común de ambos países de proteger y gestionar sustentablemente sus bosques nativos, amenazados por procesos de degradación y deforestación.

4 APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS.

4.1 DERECHOS AMBIENTALES Y COMPETENCIA LEGISLATIVA SOBRE LOS BOSQUES.

Argentina y Brasil adoptaron en ordenamiento de sus estructuras políticas, el régimen federativo. Los Entes Federativos definidos constitucionalmente en el Brasil, son: la Unión, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios. En la Argentina, son definidos: la Nación (también llamado Gobierno Federal), las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, no incluyendo a los Municipios.

Brasil reformó su Constitución en 1988, en tanto que en la Argentina fue reformada en el año 1994. En adelante, ellas serán identificadas respectivamente como CF88 e CN94. Como resultado de esas reformas, fueron consagrados nuevos

derechos ambientales incluidos en el Art. 225 de la CF88 y en el Art. 41 de la CN94, ambos con declaraciones iniciales de tenor semejante:

“Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.” (BRASIL, 1988).

“Art. 41: Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer a las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo.” (ARGENTINA, 1994).

Ambas formulaciones, incorporan el “derecho/deber” de los ciudadanos, consagrando al mismo tiempo, derecho a un ambiente sano e imponiendo obligaciones de defensa y preservación.

Seguidamente, ambas Constituciones, describen las incumbencias relativas al “poder público” (CF88), y las “autoridades” (CN94), entre las cuales, en el caso de Argentina, son proveer “a la utilización racional de los recursos naturales, la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, y la información y educación ambiental.” En la CF88, por su parte, presenta un listado detallado de las incumbencias del Poder Público, organizadas en párrafos.

El Art. 41 da CN94, introduce además el instituto de las normas de “presupuestos mínimos” en la forma siguiente: “Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y para las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquellas alteren las jurisdicciones locales.” Los alcances de este instituto, son aspectos claves en la determinación de las competencias, legislativas y de administración sobre los bosques en el ordenamiento jurídico argentino, cuya comparación con la de Brasil, es presentada a continuación.

La CF88 establece con carácter de competencia común de la Unión, de los Estados, del Distrito Federal y de los Municipios, “preservar los bosques, la fauna y la flora”, (Art. 23, VII).

La competencia para legislar en forma concurrente de los Entes Federativos fue establecida entre otras, sobre “bosques, caza, pesca, fauna, conservación de la

naturaleza, defensa del suelo y de los recursos naturales, protección del medio ambiente y control de la contaminación” (Art. 24 VI).

Corresponde destacar en este caso, que la concurrencia legislativa limita a la Unión a establecer “normas generales”, pero con su preeminencia en caso de colisión con las Leyes Estadales, delimitando la competencia suplementaria de los Estados y estableciendo una “competencia legislativa plena” en ausencia de Ley general. (Art. 24. Parágrafos: § 1; § 2, § 3, § 4.)

Las competencias reservadas a los Estados, según el Art. 25, § 1, son aquellas “que no les sean vedadas por esta Constitución.” O sea, aquellas competencias que no contraríen las competencias privativas o exclusiva de la Unión. Según Bim e Farias (2015, p. 205), esta competencia es también denominada “remanente”.

En la CN94, la cuestión de la competencia sobre los bosques, requiere de considerar como puntos de partida, los conceptos de “Poderes Reservados” y los “Poderes Delegados”, derivados de la construcción política del federalismo argentino. Así, el Art. 121 establece: “Las provincias conservan todo poder no delegado por esta Constitución al Gobierno Federal, y los que expresamente sean reservados por pactos especiales al tiempo de su incorporación.” Específicamente, respecto a los recursos naturales, el párrafo último del Art. 124, establece que: “Corresponde las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio.” Respecto a una eventual competencia de los municipios sobre los bosques, cada Provincia puede establecerla en su Constitución Estadual.

Sobre esta competencia “originaria” de las Provincias, destaca Corbetta (2018, p. 4), siguiendo a Rebasas y Carbajales (2011), que el principal efecto de esta disposición constitucional, es la capacidad de las Provincias para regular intensamente el uso y disposición eventual de esos bienes públicos en beneficio de toda la sociedad.

Frente a esta capacidad reguladora de las provincias, es que deben ser consideradas las normas “Presupuestos Mínimos”, definidas por la Ley 25.675, (llamada “General del Ambiente”), como “toda norma que concede una tutela ambiental uniforme o común para todo el territorio nacional y tiene por objeto imponer condiciones necesarias para asegurar a la protección ambiental. En su contenido debe prever condiciones necesarias para garantizar la dinámica de los

sistemas ecológicos, mantener su capacidad de carga y, en general, asegurar la preservación ambiental y el desarrollo sustentable.”

Destaca Nonna (2017, p. 43), que la doctrina no es coincidente en la interpretación del concepto de los presupuestos mínimos y del cambio introducido por la reforma constitucional. Sin embargo, el Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA), en su Dictamen aprobado por la Resolución N^a 92/2004, interpretó que la competencia de la Nación para el dictado de normas de presupuestos mínimos, constituye un poder delegado a la Nación por parte de las Provincias.

Resulta así que la competencia de las provincias para regular el uso y disposición de los recursos naturales, queda limitada en sus aspectos ambientales por las normas nacionales de presupuestos mínimos, pero conservando facultades de dictar, sobre esa base, las leyes necesarias para complementarlas. En ese sentido, el objeto de las leyes de presupuestos mínimos, debe ser la protección mínima ambiental del recurso y no de su gestión, potestad privativa de las provincias. (COFEMA, 2004).

Las competencias legislativas de los Entes Federativos Brasil, en sus diferentes expresiones doctrinarias (privativa, exclusiva, común, concurrentes y remanente), son explícitas y claramente definidas en la CF88, en tanto que, en la CN94, se encuentran implícitas en los “Poderes delegados”, bajo la forma de “Atribuciones del Congreso” (Art. 75), conservando las Provincias los “Poderes reservados” (Art. 121), de manera remanente.

En el caso de los recursos naturales (incluidos los bosques), las Provincias conservan su dominio originario y, por tanto, su competencia regulatoria, pero sujetas a las normas nacionales de presupuestos mínimos en los aspectos ambientales de la gestión. Los Municipios en caso que, por vía de la Constitución Provincial, le sean otorgadas alguna capacidad regulatoria, tienen la misma sujeción.

Estas diferencias, podrían explicarse por los orígenes de las formas federativas en cada uno de los países. Para Barrientos (2009, p. 14), mientras el federalismo brasileiro es del tipo institucional, producto de una disposición legislativa, en el caso argentino significó la creación de un poder nacional mayor, hasta entonces inexistente, resultado de un pacto o contrato entre estados autónomos para crear la “Nación”, sobre el cual las autonomías “delegan” poderes, en tanto se “reservan” otros.

En Argentina adopto el mecanismo constitucional de las normas de Presupuestos Mínimos para asegurar que la gestión de los recursos naturales bajo dominio provincial, no afecten a los derechos ambientales consagrados para todos los habitantes.

4.2 ACERCA DE LOS OBJETIVOS DE LAS LEGISLACIONES NACIONALES.

La Ley 12.651 que “Dispone la protección de la vegetación nativa”; en su Art. 1, establece las “normas generales” sobre “la protección de la vegetación, Áreas de Preservación Permanente y las áreas de Reserva Legal; la explotación forestal, el abastecimiento de materia prima forestal, el control del origen de los productos forestales y el control y prevención de los incendios forestales, y prevé instrumentos económicos y financieros para alcanzar sus objetivos. “

A excepción del “desarrollo sustentable”, el texto de la ley no explicita otros objetivos. Sin embargo, estos podrían inferirse de los “Principios” que la ley busca atender y que forman parte del Art.1. Entre ellos: la preservación de los bosques del país, la diversidad biológica y los recursos asociados, atendiendo la equidad intergeneracional; la protección y uso sustentable de los bosques compatibilizando e armonizando el uso productivo del suelo; responsabilizar a los entes federativos en colaboración con la sociedad civil en la creación de políticas para la preservación y restauración de la vegetación nativa; fomentar la investigación científica y tecnológica; crear y movilizar incentivos económicos para fomentar la preservación y la recuperación de la vegetación nativa.

La finalidad de la ley 26.331 de Argentina de “Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental para Bosques Nativos”, se expresa en el Art. 1: “establece los presupuestos mínimos de protección ambiental para el enriquecimiento, la restauración, conservación, aprovechamiento y manejo sustentable de los bosques nativos, y de los servicios ambientales que estos brindan a la sociedad. También, establece un régimen de fomento y criterios para la distribución de recursos por los servicios ambientales que brindan los bosques nativos”.

En su Art. 3, son presentados los Objetivos de la ley: a) Promover a conservación mediante el Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos y la regulación de la expansión de la frontera agropecuaria y de cualquier otro cambio del uso del suelo; b) Implementar las medidas necesarias para regular y controlar la disminución de la superficie de bosques nativos existentes, tendiendo a lograr una superficie perdurable en el tiempo; c) Mejorar y mantener

los procesos ecológicos y culturales en los bosques nativos que beneficien a la sociedad; d) Hacer prevalecer los principios de precaución y preventivo, manteniendo bosques nativos cuyos beneficios ambientales o los daños ambientales que su ausencia generase, aún no puedan demostrarse con las técnicas disponibles en la actualidad; e) Fomentar las actividades de enriquecimiento, conservación, restauración, mejoramiento y manejo sustentable de los bosques nativos.

Mientras que la Ley 12.651, es extensiva en cuanto a que la “vegetación”, incluye a los bosques y una variedad de formas florísticas e fisionómicas, la Ley 26.331, su alcance es restringido a los bosques nativos definidos por la Ley, incluyendo tanto los de origen primario, como aquellos de origen secundario generados luego de la deforestación, así como los resultantes de una recomposición o restauración voluntarias.

En términos comparativos, mientras que Ley 12.695 explicita un sólo objetivo el “desarrollo sustentable” orientado por “Principios”, la Ley 26.331, tiene objetivos claramente establecidos, conectados jurídicamente con la Ley General del Ambiente Nro. 21.675, que establece los objetivos generales de la política ambiental nacional, sus instrumentos y los principios ambientales a ser atendidos (entre ellos los de precaución e prevención).

Otro aspecto diferencial, es que mientras la ley brasileña expresa en uno de sus Principios la “reafirmación de la importancia de la función estratégica de la actividad agropecuaria, y del papel de los bosques y demás formas de vegetación nativa en la sustentabilidad, en el crecimiento económico, en la mejoría de la calidad de vida de la población brasileira y en la presencia del País en los mercados nacional e internacional de alimentos e bioenergía.”, la ley argentina tiene como meta “la regulación de la expansión de la frontera agropecuaria y cualquier otro uso del suelo”, y “regular y controlar la disminución de la superficie de bosques nativos”, en clara respuesta a las consecuencias del avance de la agricultura y ganadería sobre las regiones forestales nativas. Así, para la ley argentina, la actividad agropecuaria es considerada “el problema”, para la conservación de los bosques nativos.

Se infiere que el fin último de cada una de las Leyes, responden a políticas de uso de suelo claramente diferenciadas. En el caso de Brasil, es la **compatibilización** de la actividad agropecuaria con la conservación de los

bosques, mientras que, en la Argentina, es la **limitación** a la expansión de la frontera agropecuaria en sus regiones forestales.

4.3 ACERCA DE LAS CATEGORIAS DE GESTION DE BOSQUES.

Las principales categorías de gestión de la vegetación y/o bosques nativos en la Ley 12.651, son las Áreas de Preservación Permanentes (APP) y la Reserva Legal (RL), cada una de ellas con su respectivo régimen de protección. Adicionalmente la ley establece un Registro (*Cadastro* en portugués) Ambiental Rural (CAR) definido como un “registro público electrónico de ámbito nacional, obligatorio para todos los inmuebles rurales, con la finalidad de integrar las informaciones ambientales de las propiedades y posesiones rurales, componiendo base de datos para control, monitoreo, planeamiento ambiental y económico y combate a la deforestación.” Este Registro incluye la delimitación de las APP y RL y sus localizaciones a escala predial.

Los principales elementos que definen las APP, son el bioma, la localización respecto de los cuerpos de agua; el declive, la fisiografía, el ecosistema, la fisionomía, y su finalidad (en función de la declaración de interés social por acto del Jefe del Poder Ejecutivo). La vegetación situada en un ÁPP deberá ser mantenida.

Para la definición de la RL, se considera el bioma y puede estar definida en función de un plan de cuenca hidrográfica; por la Zonificación Ecológica-Económica; la formación de corredores ecológicos con otra Reserva Legal, con un ÁPP, por una Unidad de Conservación o con otra área legalmente protegida; por áreas de mayor importancia para la conservación de la biodiversidad; y las áreas de mayor fragilidad ambiental. En la RL es permitida la explotación forestal sustentable mediante un plan de manejo.

En la Ley 26.331, las categorías de gestión son definidas a través de un instrumento denominado: “Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos”, el cual debe ser implementado por las provincias en base a diez criterios de sostenibilidad ambiental, establecidos como Anexo de la ley.

Estos criterios de sustentabilidad incluyen: 1. Superficie; 2. Vinculación con otras comunidades naturales; 3. Vinculación con áreas protegidas existentes e integración regional; 4. Existencia de valores biológicos sobresalientes; 5. Conectividad entre eco regiones (= Biomas en Brasil); 6. Estado de conservación; 7. Potencial forestal; 8. Potencial de sustentabilidad agrícola; 9. Potencial de conservación de cuencas; 10. Valor que las Comunidades Indígenas y Campesinas

otorgan a las áreas de bosques. El resultado de la aplicación de los criterios, se expresan en un mapa a escala provincial con las tres categorías de conservación previstas en la Ley:

- Categoría I (rojo): sectores de muy alto valor de conservación que no deben transformarse por sus posiciones relativas a reservas, valor de conectividad, presencia de valores biológicos sobresalientes y/o para protección de cuencas.

- Categoría II (amarillo): sectores de mediano valor de conservación, que pueden estar degradados, pero con la implementación de actividades de restauración pueden tener un valor alto de conservación, permitiendo los siguientes usos: explotación sustentable, turismo, colecta e investigación científica.

- Categoría III (verde): sectores de bajo valor de conservación que pueden transformarse parcial o totalmente, según lo establece la Ley.

En términos comparativos, mientras que en la ley brasileña los sujetos obligados son: “propietario del área, poseedor u ocupante a cualquier título, persona física o jurídica, de derecho público o privado”, los que deben formular planes de manejo o de conversión de uso para la implementación de las actividades permitidas de cada categoría. En la ley argentina son las jurisdicciones (provincias) las que deben realizar el ordenamiento de los bosques nativos y determinar las categorías de gestión, debiendo establecer leyes que complementan la ley nacional.

En este aspecto la diferencia entre entonces entre la Ley Brasileña y Argentina, es de “escalas” de aplicación de las categorías de gestión: predial y estadual, respectivamente.

Puede reconocerse semejanzas acerca del tipo de gestión en las Categorías I (Roja) y la APP (áreas que deben ser preservadas por funciones eco sistémicas claves); la Categoría II (Amarilla) y la RL (áreas donde es permitido el uso económico y la explotación sustentable) y la Categoría III (Verde), donde es aplicable el uso alternativo del suelo.

4.4 LA FUNCIÓN DE LOS MUNICIPIOS EN LA GESTIÓN DE BOSQUES.

Mientras que, en Brasil, los Municipios junto a los otros órganos federativos, tienen competencia común sobre la preservación de los bosques, en la Argentina, solo adquieren tales competencias cuando les son otorgadas en la Constitución Estadual respectiva. La ley nacional 26.331 y su normativa reglamentaria, utiliza los términos las “Jurisdicciones” y “Autoridad Local de Aplicación”, refiriéndose en forma exclusiva a las Provincias.

Un ámbito donde los municipios de Argentina están ganando un importante papel, es en la creación y gestión de áreas naturales protegidas municipales urbanas o periurbanas, generalmente reconocidas e incorporadas a los sistemas estadales de áreas protegidas, como es el caso de las Provincias de Misiones, Chaco, Salta y Formosa, entre otras

En materia de descentralización, Brasil sancionó la Ley de Gestión de Florestas Públicas 11.286/06, que permite crear bosques municipales, su gestión, y estableciendo sus competencias como órgano gestor (Art.53).

La Ley 12.651 por su parte, establece como uno de sus **principios** la “responsabilidad común de la Unión, Estados, Distrito Federal y Municipios, en colaboración con la sociedad civil, en la creación de políticas para la preservación y restauración de la vegetación nativa y de sus funciones ecológicas y sociales en las áreas urbanas e rurales.”

Una contribución sustantiva de la Ley brasileña a la función de los Municipios para la gestión de bosques, es el “Régimen de Protección de las Áreas Verdes Urbanas” (Art. 25) que otorga poder público municipal la capacidad de disponer de los siguientes instrumentos: a) la preminencia para la adquisición de remanentes forestales relevantes; b) la transformación de las Reservas Legales en áreas verdes en expansiones urbanas; c) la exigencia de áreas verdes en lotes, emprendimientos comerciales y en la implantación de infraestructura; y d) aplicación en áreas verdes de recursos de la compensación ambiental.

Este régimen es de suma importancia para la conservación de los recursos forestales, considerando que la progresiva urbanización de los espacios rurales es uno de los fenómenos emergentes en América Latina. Aunque no está incluido en la legislación forestal de Argentina, puede ser atendido por los municipios dentro sus competencias sobre el desarrollo y ordenamiento urbano en el marco de la Ley General del Ambiente 25.675, que establece el “ordenamiento ambiental” como uno de los instrumentos de la Política y la Gestión Ambiental.

Un ejemplo del avance de los municipios de Brasil en la gestión de los recursos forestales, puede encontrarse en la ley 12.080 el Municipio de la Ciudad Curitiba, siendo pionero que crea la figura innovadora de “Reserva de Patrimonio Natural Municipal” (PANASSOLO et al, 2016, p. 115). Este Municipio ya contaba con la Ley 9804/2000 que estableció el Sistema de Unidades de Conservación de la Ciudad.

Las diferencias podrían explicarse por la existencia de un proceso de descentralización municipal políticamente más avanzado en Brasil que en la Argentina.

4.5 MANEJO DE BOSQUES NATIVOS Y PLANTACIONES FORESTALES.

La legislación de ambos países, establece para el manejo de los bosques nativos la obligación de realizarlo bajo un “Plan de Manejo Forestal Sustentable” (Brasil) y un Plan de Manejo Sostenible de Bosques Nativos (Argentina).

En Argentina, según la Ley 26.331, los planes “deberán elaborarse de acuerdo a la reglamentación que, para cada región y zona, establezca la Autoridad de Aplicación de la jurisdicción correspondiente, quien deberá definir las normas generales de manejo y aprovechamiento (Art.18), mientras que, en Brasil, sus contenidos están incluido en la Ley 12.651. Ambos países, para la implementación de los planes de manejo, requieren del Licenciamiento Ambiental previo de parte de las autoridades competentes.

A fin de posibilitar la comparación, en el Cuadro 1 se presentan los contenidos de los Planes de Manejo de Brasil y para Argentina, según la normativa de la Provincia de Misiones, (Bioma Bosque Atlántico).

Cuadro 1. Contenidos de los Plan de Manejo en Brasil y Argentina

Brasil	Argentina (Provincia de Misiones
Caracterización de los medios físico e biológico.	Descripción de los recursos forestales que serán manejados, de su entorno natural y de las limitaciones ambientales existentes
Determinación de las existencias.	Inventario forestal diseñado en función de los objetivos de manejo o inventario de productos forestales no madereros
Intensidad de aprovechamiento compatible con la capacidad de soporte ambiental del bosque.	Descripción del sistema silvicultural u otro sistema de manejo, en función de la posibilidad de aprovechamiento sostenible del bosque calculada en base a la ecología del bosque y en la información obtenida a través de los inventarios forestales.
Ciclo de corte compatible con el tiempo de restablecimiento del volumen del producto extraído del bosque.	
Promoción de la regeneración natural del bosque.	
Adopción de sistema silvicultural adecuado	
Adopción de sistema de aprovechamiento adecuado.	Descripción y justificación de las técnicas de aprovechamiento y del equipamiento utilizado
Monitoreo del desarrollo del bosque remanente.	Medidas para el monitoreo del crecimiento, la dinámica del bosque, y los impactos ambientales ocasionados.

Fuente: El Autor (2019)

La legislación argentina, no establece un régimen de manejo para las plantaciones forestales. La Ley 25.080, creó un régimen de promoción mediante incentivos económicos y fiscales, específicamente dirigido a “las plantaciones de

especies forestales ecológicamente adaptadas al sitio, y que permitan satisfacer la demanda actual y potencial de materia prima por parte de distintas industrias, sea en plantaciones puras, mixtas o en sistemas agroforestales.”

Complementariamente, las autoridades provinciales deben establecer una zonificación por cuencas forestales para la localización de los emprendimientos, en función a criterios de sostenibilidad ambiental, económica y social. Aquí, este régimen se articula con la Ley 26.331, ya que la zonificación por cuencas forestales debe respetar el ordenamiento territorial de bosques nativos.

Cabe destacar que, en Argentina desde la década de 1990, las competencias institucionales sobre los bosques nativos y las plantaciones forestales, están políticamente diferenciadas en el ámbito de los ministerios nacionales de Ambiente y Agricultura respectivamente.

El licenciamiento ambiental para plantaciones forestales, es competencia de cada provincia, no existiendo una ley de presupuestos mínimos de evaluación de impacto ambiental, que establezca criterios o lineamiento de referencia uniformes para todo el país.

Por el contrario, Brasil dispone de un conjunto de instrumentos legales sobre el licenciamiento ambiental, entre ellos la Ley Federal nº 6.938/1981, la Resolución CoNaMA Nº 1/1986, a Resolución CoNaMA Nº 237/1997 y la Ley Complementaria Federal Nº 140/2011. (BRASIL, 2016, p. 47).

Las plantaciones localizadas fuera del área de Reserva Legal, están exentas de contar con un Plan de Manejo Forestal Legal, conforme el Decreto Nº 5.975/2006. (Art. 9) y el alcance de su licenciamiento ambiental, definido por criterios de porte, potencial de contaminación y naturaleza del emprendimiento.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudio, desarrollado sobre determinados “Objetos de Comparación”, pretende establecer semejanzas y diferencias en algunos aspectos del derecho forestal y ambiental de Brasil y Argentina.

Un aspecto a destacar sobre la Ley 12.651, es que es definida como como “Ley General”. Al respecto, Bandeira De Mello (2011, p. 1), destaca que “son normas generales las que establecen directrices, que firman principios, que modelan apenas lo suficiente para identificar a tipicidad de un instituto jurídico o de un objeto legislado, confiriéndole un tratamiento apenas delineador de la compostura de su régimen, sin entrar en particularidades, minucias o especificaciones

peculiarizadoras.” Es evidente que en sus alcances, la Ley, excede por mucho, aquella definición.

Al respecto, Heimann y Hoeflich (2013, p. 460) señalan que “la Unión debe crear las normas generales que regulan los bosques permitiendo, sin embargo, que los Estados tengan autonomía para crear políticas locales al sector, con todo, estos deben observar que no sea su política contraria a la política nacional. El Gobierno Federal debe ordenar el proceso de descentralización, que debe ser gradual, monitoreado y adecuado para la realidad de cada estado.

Por su parte la Ley 26.331, presenta aspectos que podrían ser considerados limitantes de las facultades regulatorias de las provincias. Se señala como un ejemplo de estas limitaciones el hecho que, recayendo sobre los Estados Provinciales la atención de las demandas y las respuestas a la complejidad social, económica y ambiental de los bosques, deban limitarse gestionar es complejidad dentro de solo tres categorías.

En lo que respecta a la gestión forestal, la legislación de Brasil muestra avances en términos de descentralización hacia los municipios, sin duda por el carácter de estos como órganos federativos, distinción que los municipios de Argentina carecen.

La regulación sobre manejo de bosques nativos puede considerarse “alta”, en ambos países, mientras que, para las plantaciones, las regulaciones están principalmente vinculadas al proceso de licenciamiento ambiental de los proyectos forestales.

En ambos países, la legislación nacional sobre bosques nativos puede ser interpretada a la luz de lo que constituye la principal fuente de divisas del sector primario: el agronegocio. Una actividad que traspasa las fronteras de los países del MERCOSUR, y cuyos efectos sobre los bosques nativos, son similares en todo el Bloque.

A los fines de establecer una estrategia regional, el Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del MERCOSUR (CMC/DEC 02/01), podría ser el ámbito adecuado para el tratamiento regional de la gestión de los bosques nativos, en contexto de los desafíos impuestos por los cambios climáticos globales, y donde el Derecho Forestal Comparado puede jugar un papel fundamental.

REFERÊNCIAS

- ARGENTINA. Instituto Nacional de Estadísticas y Censo (INDEC). **Información sobre Bosques Nativos por provincia y región forestal**. 2014-2018 Disponível em <<https://www.indec.gov.ar/bajarCuadroEstadistico.asp?idc..>> Acesso em 08 de mar. 2019.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **O conceito de normas gerais no direito constitucional brasileiro**. Interesse Público, Belo Horizonte, ano 13, n. 66, mar. /abr. 2011. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=72616>>. Acesso em: 25 jul. 2019.
- BARRIENTOS M. **Federalismo Comparado entre Brasil e Argentina. O poder dos Governadores desde a redemocratização**. Tese. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Universidade Federal de Rio Grande do Sul. Porto Alegre 2009.
- BIM F.; FARIAS T. **Competência ambiental legislativa e administrativa**. RIL Brasília a. 52 n. 208 out. / dez. 2015 p. 203-245. Disponível em <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/517705/001055894.pdf> Acesso em: 25 jul. 2019.
- BRASIL. **Sistema Nacional de Informações Florestais**. Volume 1. Edição 1. Dezembro 2016. Disponível em <<http://snif.florestal.gov.br/pt-br/florestas-e-recursos-florestais>> Acesso em 08 de mar. 2019.
- BRASIL. Ministério do Meio Ambiente **Procedimentos de Licenciamento Ambiental do Brasil** / Maria Mônica Guedes de Moraes e Camila Costa de Amorim, autoras; Marco Aurélio Belmont e Pablo Ramosandrade Villanueva, Organizadores. – Brasília: MMA, 2016. Disponível em <http://pnla.mma.gov.br/images/2018/08/VERS%C3%83O-FINAL-E-BOOK-Procedimentos-do-Lincenciamento-Ambiental-WEB.pdf> Acesso em: 1 ago. 2019
- Consejo Federal de Medio Ambiente. COFEMA. **Resolución N° 92/2004**. Disponível em: <www.cofema.gob.ar>
- CORBETTA R. **El dominio originario de los recursos naturales**. Publicado en: Revista Digital del Colegio Público de Abogados Ushuaia- N° 2- Año 2018. Disponível em <cpdaush.org/wp-content/uploads/El-dominio-originario-de-los-recursos-naturales.pdf> Acesso em: 25 jul. 2019.
- GALLARDO, E.: **Manual de Derecho Forestal**. Corporación Nacional Forestal. Chile, 2013. Disponível em <<http://bibliotecadigital.ciren.cl/handle/123456789/15388>>
- GARRIDO GÓMEZ M. **La utilidad del luscomparatismo en la armonización de los Sistemas Jurídicos**. Boletín Mexicano de Derecho Comparado, nueva serie, año XXXVI, núm. 108, septiembre-diciembre de 2003, pp. 907-926. Disponível em <<https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/3772>> Acesso em 29 de junho 2019.
- HEIMANN J.; HOEFLICH V. **O Processo de Descentralização da Gestão Florestal Brasileira a Partir da Lei de Gestão se Florestas Públicas - Lei 11.284/06**. Rev. FLORESTA, Curitiba, PR, v. 43, n. 3, p. 453 - 462, jul. / set. 2013.
- IUFRO Red Latinoamericana de Derecho Forestal – Ambiental (IUFRO 6.13.01) – INWENT. **Memorias. VI Congreso Forestal Latinoamericano de Derecho Forestal- Ambiental**. Quito 2007. Disponível em <<http://www.direitoflorestal.ufpr.br/publicacoes.htm>> Acesso em 07 de mar. 2019.
- LERNER P. **Sobre Armonización, Derecho Comparado y la relación entre Ambos**. Boletín Mexicano de Derecho Comparado, nueva serie, año XXXVII, núm. 111, septiembre - diciembre de 2004, pp. 919-966. Disponível em

<<http://www.scielo.org.mx/pdf/bmdc/v37n111/v37n111a04.pdf>.> Acceso em 07 de mar. 2019.

MANCERA COTA A. **Consideraciones durante el Proceso Comparativo**. Boletín Mexicano de Derecho Comparado, nueva serie, año XLI, núm. 121, enero-abril de 2008. Disponível em <www.scielo.org.mx/pdf/bmdc/v41n121/v41n121a7.pdf>

Acesso em 27 de jun. 2019.

MERRYMAN, J. H, “**Fines, objeto y método del derecho comparado**”, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, México, nueva serie, año IX, núms. 25-26, enero-agosto 1976 Disponível em <<https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/1170/0>> Acceso em 29 de mai. 2019.

NONNA S. **La protección del ambiente. Esquema constitucional y de presupuestos mínimos en Argentina**. Revista Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. pp. 39-68 UNLP. Año 14 /Nº 47 2017. ISSN 0075-7411. Disponível em:

<<https://revistas.unlp.edu.ar/RevistaAnalesJursoc/article/download/4206/3972/>>

Acesso em 29 de jul. 2019.

PANASOLO A. PETERS E. NUNES M. **Áreas Verdes Urbanas à luz da Nova Legislação Florestal**. Curitiba. Ambiente Juris. 2026.

REBASA, M. CARBAJALES, J. J. **Los Recursos Naturales en la Reforma del 94: aportes para una interpretación constitucional (El caso de los hidrocarburos)**. Revista Jurídica Argentina La Ley. Año, vol., número: 2011- C.

ROJAS ULLOA M. F. **Importancia del Derecho Comparado en el Siglo XXI**. Revista Jurídica Universidad San Martín de Porres, 2014. Disponível em <http://www.derecho.usmp.edu.pe/instituto/revista/articulos/Articulo_de_Investigacion_Juridica.pdf> Acceso em 06 de mar. 2019.

SCHWEIZER D, MELI P, BRANCALION PHS y GUARIGUATA MR. 2018. **Oportunidades y desafíos para la gobernanza de la restauración del paisaje forestal en América Latina**. Documentos Ocasionales 182. Bogor, Indonesia: CIFOR.