

Revista de Derecho Ambiental. Año VII N° 11.



FACULTAD DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CHILE
CENTRO DE DERECHO AMBIENTAL

La Revista de Derecho Ambiental, editada por el Centro de Derecho Ambiental de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, constituye un espacio de exposición y análisis en el plano académico del Derecho Ambiental. Con una periodicidad de carácter semestral, su contenido se presenta a través de doctrina, jurisprudencia y recensiones, abordando diversas materias relacionadas con la gestión, institucionalidad y herramientas de protección ambiental y desarrollo sustentable. En sus páginas se presentan artículos de diferentes autores, en los que se analizan y abordan casos y temas jurídico-ambientales de creciente interés y actualidad.

Directora Responsable

Prof. Valentina Durán Medina

Sub Directora Responsable

Prof. Pilar Moraga Sariago

Editores Responsables

Jorge Ossandón Rosales

Antonio Pulgar Martínez

Comité Editorial

Dra. Verónica Delgado Schneider, Universidad de Concepción

Dra. Carina Costa de Oliveira, Universidad de Brasilia, Brasil

Dra. Lina Muñoz Ávila, Universidad del Rosario, Colombia

Dr. Juan Carlos Ferrada Bórquez, Universidad de Valparaíso

Dr. Iván Hunter Ampuero, Universidad Austral de Chile

Dr. Alberto Olivares Gallardo, Universidad de Talca

Revista de Derecho Ambiental (en línea)

Centro de Derecho Ambiental

Facultad de Derecho. Universidad de Chile

Pío Nono 1, 4° Piso, Providencia, Santiago de Chile

+562 29785354

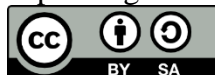
cda@derecho.uchile.cl

<http://www.derecho.uchile.cl/cda>

ISSN 0718-0101

Algunos derechos reservados.

Publicada bajo los términos de la licencia Creative Commons
atribución - compartir igual 4.0 internacional



Los principales retrocesos promovidos por la Ley Forestal brasileña de 2012: principales actores, intereses y el principio de prohibición de retroceso ambiental

The main setbacks promoted by the Brazilian Forestry Act of 2012: main actors, interests, and the principle of the prohibition of environmental backsliding

Edson Ferreira de Carvalho

Doctor en Derecho. Universitat de València (España)
y Universtà degli Studi di Palermo (Italia)

edsonf@ufv.br

Lukas Giessen

Ph. D. Principal Scientist, International forest governance
European Forest Institute

lgiesse@uni-goettingen.de

Encarnación Fernández-Ruiz-Gálvez

Doctor en Derecho. Universitat de València (España)

encarnacion.fernandez@uv.es

Resumen: El objetivo de este estudio es analizar los principales retrocesos introducidos por la Ley Forestal de Brasil de 2012 y el contexto político de su formulación. El análisis se basa en la comparación de las reglas que disciplinan los Institutos del Área de Preservación Permanente (APP) y del Área de Reserva Legal (ARL) en propiedades agrarias privadas por las Leyes Forestales de 1965 y 2012. Así como en las posiciones y los intereses de los actores más relevantes en relación con la protección de los bosques naturales, poniendo de relieve la gran influencia del sector agrario. El estudio demuestra que la Ley Forestal de 2012 fue formulada para anular casi completamente los dos principales Institutos Jurídicos de protección de la vegetación nativa en propiedades agrarias privadas, legalizar las ocupaciones ilegales de los dos espacios protegidos, amnistiar a los infractores y aumentar el territorio susceptible de deforestación legal. A pesar de las alteraciones legislativas promovidas por la Ley Forestal de 2012 la indiscutible violación a la garantía constitucional de prohibición de retroceso ambiental y de los deberes de protección ambiental del Estado brasileño, el Supremo Tribunal Federal las refrendó, con base en el principio de la división de poderes.

Palabras clave: Brasil, Ley Forestal de 2012, contexto político de formulación, actores, intereses, principio de prohibición de retroceso.

Abstract: *The objective of this study is to analyze the main setbacks introduced by the 2012 Brazilian Forestry Act and the political context of its formulation. The analysis is based on a comparison of the rules that regulate the Institutes of the Permanent Preservation Area (APP) and Legal Reserve Area (ARL) in private agrarian properties by the Forest Laws of 1965 and 2012. As well as the positions and interests of the most relevant actors in relation to the protection of natural forests, highlighting the great influence of the agricultural sector. The study demonstrates that the 2012 Forestry Law was formulated to weaken the two main legal institutes for protecting native vegetation in private agrarian properties, legalizes illegal occupations of the two protected areas, amnesties the offenders and increases the territory susceptible of deforestation. In spite of the legislative alterations promoted by the Forest Act of 2012 characterize an indisputable violation to the constitutional guarantee of prohibition of environmental backsliding and of the duties of environmental protection of the Brazilian State, the Federal Supreme Court endorsed them, based on the principle of the division of powers.*

Keywords: *Brazil, Forest Act 2012, political context of formulation, actors, interests, principle of the prohibition of environmental backsliding.*

Introducción

En un periodo de 78 años, Brasil ha promulgado tres leyes forestales (1934, 1965 y 2012). A pesar de haber tenido leyes forestales muy intrusivas en el derecho de propiedad agraria privada, la pérdida de bosques naturales ha aumentado en niveles inaceptables. Solo en la Amazonia, el territorio deforestado ha alcanzado aproximadamente 800.000 Kilómetros cuadrados¹. Para aclarar esa paradoja, es fundamental estudiar el ambiente político donde se procesa la interacción en torno a la distribución y el ejercicio del poder². Es decir, quién controla el poder real de decidir el destino de los bosques naturales.

La gobernanza forestal presenta múltiples dimensiones. En ella participan una gran diversidad de actores (administraciones, organizaciones nacionales y extranjeras, empresas nacionales y multinacionales, comunidades científicas y ambientalistas, pueblos indígenas,

¹ Carlos Nobre y Ana Paula Dutra de Aguiar, «A volta da devastação», *Revista Veja* (São Paulo), 22 de febrero de 2017, 80-81.

² Jon Pierre y B. Guy Peters, *Governing complex societies - trajectories and scenarios*, (Basingstoke: Palgrave MacMillan, 2005).

ganaderos, madereros, agricultores, etc.) que se interrelacionan de diversas maneras en procesos de negociación y confrontación, de los cuales emergen alianzas y conflictos³.

En este contexto, la calidad de la gobernanza varía en función del grado de dominación o coordinación de los distintos actores, de la acomodación de los intereses en juego, de diferentes capacidades económicas y políticas de los actores y del grado de corrupción del sistema político⁴.

Los intereses de los actores, sus ideas y decisiones tienen lugar en entornos socio-económicos complejos. De ese modo, para comprender las enmarañadas causas de la disminución de los bosques naturales, es fundamental conocer el contexto político-económico en que actúan los principales actores y cuáles son los intereses dominantes que influyen en la formulación y aplicación de las leyes.

En el embate político, las diversas posiciones reflejan los intereses de los distintos actores⁵. En el momento en que los intereses de los distintos actores colisionan, los problemas emergen y se hacen visibles, posibilitando la articulación y el consenso o la imposición de posiciones⁶.

Igual que en otros ámbitos, en el forestal, el grado de poder económico y político de los principales actores acaban por determinar si la protección de los bosques naturales será considerada más o menos relevante. Es decir, son los intereses de los actores más influyentes que decidirán el destino de los bosques, otorgándoles más o menos protección.

En teoría, el conocimiento científico tiene potencial para hacer las discusiones más racionales, conduciendo a mejores soluciones políticas⁷. Sin embargo, la incorporación de conocimientos científicos en la formulación de normas y políticas públicas no suele funcionar en sistemas políticos disfuncionales. Este hecho fue evidenciado durante la tramitación del proyecto de la ley forestal, en 2012, en el cual destacaron tres grupos principales: los representantes del agronegocio, la comunidad científica y los ambientalistas.

³ Lukas Giessen, «Reviewing the main characteristics of the international forest regime complex and partial explanation for its fragmentation», *International Forestry Review (Göttingen)* 15, N° 1 (2013): 60-70; Arend Jan van Bodegom *et al.*, *FLEGT beyond t. exploring the meaning of 'governance' concepts for the FLEGT process* (Wageningen: Wageningen University and Research Centre, 2008); Max Krott, *Forest policy analysis* (Dordrecht: Springer, 2005).

⁴ FAO, *Marco para la evaluación y seguimiento de la gobernanza forestal* (Roma: FAO, 2011).

⁵ Muhammad Kaimuddin Sahide *et al.*, «Towards state hegemony over agricultural certification: from voluntary private to mandatory state regimes on palm oil in Indonesia», *Jurnal Manajemen Hutan Tropika* (Bogor), 21, N° 3 (2015), 162-171; Agung Wibowo y Lukas Giessen, «Identifying international forest-related issues in Indonesia based on actors' statements in public and expert deliberations», *International Journal of Social Forestry (Mulawarman)* 5 (2012): 1-30; Lukas Giessen, D. Kleinschmit, M. Böcher, «Between power and legitimacy - Discourse and expertise in forest and environmental governance», *Forest Policy and Economics (Göttingen)* 11 (2009): 452-453.

⁶ Lukas Giessen, Max Krott, Torsten Möllmann, «Increasing representation of states by utilitarian as compared to environmental bureaucracies in international forest and forest-environmental policy negotiations», *Forest Policy and Economics (Göttingen)* 38 (2014): 97-104.

⁷ Lukas Giessen, D. Kleinschmit, M. Böcher, «Between power and legitimacy...», 452-453.

Para entender las contradicciones de la gobernanza forestal brasileña es necesario investigar el contexto político de las relaciones Estado-sociedad en el cual las leyes aseguran la defensa de los bosques naturales y de los intereses colectivos, pero siempre prevalecen la deforestación y los intereses privados. El discurso de los actores y sus intereses son factores esenciales en el análisis del proceso de creación legislativa. De ese modo, analizar el contexto político y el discurso de los actores más relevantes es de fundamental importancia, en virtud de su capacidad para dirigir el proceso de legitimación de políticas públicas y formulación de leyes⁸.

El estudio fue realizado mediante un análisis comparativo de las disposiciones que disciplinan los Institutos de las APP y ARL en propiedades agrarias por intermedio de las Leyes Forestales de 1965⁹ y 2012¹⁰, enfatizando los principales retrocesos. También se realizó un análisis crítico-reflexivo de los discursos de los protagonistas más relevantes en el proceso legislativo que culminó en el nuevo marco regulatorio de la vegetación nativa brasileña.

La investigación se basó en el análisis normativo, documental, literario y el contexto político y económico en que ocurrió el proceso de cambio legislativo. El análisis se centró en la clarificación de cómo los grupos más poderosos de usuarios de la tierra ajustaron la ley forestal a sus intereses. El enfoque en Brasil permite aclarar cómo el contexto político y la dinámica económica influyen en el proceso legislativo y el destino de los bosques naturales.

El objetivo del estudio fue aclarar los principales retrocesos de la Ley Forestal de 2012 y la contribución de los actores más relevantes para su aprobación. Se adopta la hipótesis de que la promulgación de esta ley fue para anular casi completamente los dos principales Institutos Jurídicos de protección de la vegetación nativa en las propiedades agrarias privadas (APP y ARL), legalizar las ocupaciones ilegales de los dos espacios protegidos, amnistiar a los infractores y aumentar el territorio susceptible de deforestación legal.

1. Los principales retrocesos en la protección de la vegetación nativa introducidos por la Ley Forestal de 2012 en comparación con la Ley Forestal de 1965

Hay que aclarar que las áreas protegidas por las Leyes Forestales de 1965 y 2012 son distintas de las definidas en el sistema de Categorías de Gestión de Áreas Protegidas de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN)¹¹. Las APP¹² y ARL¹³

⁸ Ídem.

⁹ Ley N° 4.771, de 15 de septiembre 1964. Disponible en: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4771.htm

¹⁰ Ley N° 12.651, de 25 de mayo 2012. Disponible en: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112651.htm

¹¹ Nigel Dudley, *Directrices para la aplicación de las categorías de gestión de áreas protegidas* (Gland: UICN, 2008).

son típicas de Brasil, sin equivalentes en otros países. Las APP deben ser protegidas en inmuebles agrarios y urbanos, mientras las ARL solo en inmuebles agrarios, ambas en propiedades privadas y públicas. Las categorías de áreas protegidas de la UICN tienen cierta equivalencia con las previstas en la Ley N° 9.985, de 18 de Julio de 2000, que instituye el Sistema Nacional de Unidades de Conservación de la Naturaleza.

Son numerosos los retrocesos introducidos por la LF de 2012. El cambio legislativo afectó drásticamente a los dos principales Institutos de Protección de la vegetación autóctona en propiedades agrarias privadas, las APP y ARL, cuyos efectos serán descritos sucintamente a continuación.

1.1. Principales retrocesos en la protección de las Áreas de Preservación Permanente introducidos por la LF de 2012 en comparación con la LF de 1965

Las APP son espacios protegidos en sitios de significativa fragilidad ambiental y/o relevancia ecológica dentro de las propiedades agrarias, incluyendo los márgenes de arroyos, ríos y lagos, los entornos de los manantiales y depósitos de agua, las cimas de montes y pendientes, cubiertas o no por vegetación nativa. Sus funciones son preservar los recursos hídricos, el paisaje, la estabilidad geológica, la biodiversidad, el flujo de genes de la fauna y la flora, la protección del suelo y asegurar el bienestar de las poblaciones humanas (LF de 1965, art. 1°, § 2°, II, y LF de 2012, art. 3°, II). Los principales retrocesos en la protección de las APP introducidos por la LF de 2012 en comparación con la LF de 1965 se muestran en el Cuadro 1.

Cuadro 1. Principales retrocesos en la protección de las APP introducidos por la LF de 2012 en comparación con la LF de 1965

Variable	LF de 1965	LF de 2012
Naturaleza del Instituto de las APP	Preservación (utilizadas en casos excepcionales)	Conservación (pasó a ser utilizada para diversas actividades, incluso para tratamiento de residuos)
APP de manantiales	Exigía APP en torno a los	Legalizó las ocupaciones ilegales

¹² Ley N° 12.651, art. 3°: «Para os efeitos desta Lei, entende-se por: II - Área de Preservação Permanente - APP: área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas». Las APP están delimitadas en los artículos 4°, 5° y 6° de la citada ley.

¹³ Ley N° 12.651, art. 3°: «Para os efeitos desta Lei, entende-se por: III - Reserva Legal: área localizada no interior de uma propriedade ou posse rural, delimitada nos termos do art. 12, com a função de assegurar o uso econômico de modo sustentável dos recursos naturais do imóvel rural, auxiliar a conservação e a reabilitação dos processos ecológicos e promover a conservação da biodiversidade, bem como o abrigo e a proteção de fauna silvestre e da flora nativa». Según el art. 12, «todo imóvel rural deve manter área com cobertura de vegetação nativa, a título de Reserva Legal, se localizado na Amazônia Legal: a) 80% no imóvel situado em área de florestas; b) 35% no imóvel situado em área de cerrado; c) 20% no imóvel situado em área de campos gerais; II - localizado nas demais regiões do País: 20%».

	manantiales, perennes e intermitentes en un radio de 50 m.	les alrededor de manantiales. Ahora solo exige APP para manantiales perennes. Los que eliminaran la vegetación de estas APP deben recuperar solo un radio mínimo de 15 m.
Marco inicial de las APP en cursos hídricos	Nivel más elevado de los cursos de agua	Nivel más bajo de los cursos de agua (borde del cauce regular)
APP en lagos naturales y artificiales	Exigía APP en todos los reservorios de agua, naturales y artificiales	No exige APP en estanques, naturales o artificiales, con superficie inferior a una hectárea
APP en cumbre de montes, sierras, montañas	Acto normativo reglamentar exigía APP en el tercio superior de estos accidentes geográficos de altura superior a 50 m e inclinación superior a 17°	Exige APP en el tercio superior de estos accidentes geográficos de altura superior a 100 m e inclinación superior a 25°
Recuperación de las APP en bordes de mesetas, cumbre de cerros, sierras, montañas y áreas en altitud superior a 1.800 m	Exigía la recuperación de las APP ocupadas ilegalmente	Legalización de las ocupaciones ilegales y exención de recuperación
Ocupación ilícita y recuperación de las APP ribereñas	Exigía desocupación y recuperación de las APP ribereñas ocupadas ilegalmente en todas las propiedades agrarias independientemente de su dimensión	Legalización de las ocupaciones ilegales de las APP ribereñas y reducción drástica del área a recuperar en los márgenes de los cursos de agua y alrededor de manantiales, lagos y estanques naturales en función del área de la propiedad
Recuperación de las APP	Solo con especies autóctonas	Permite recuperación con un 50 % de especies exóticas

La LF de 2012, art. 4°, mantuvo las mismas dimensiones prescritas por la LF para las APP de cursos de agua: franjas de 30 m. en ambos márgenes, para los cursos de agua de menos de 10 m. de ancho; 50 m. para los de 10 a 50 m. de ancho; 100 m. para los de 50 a 200 m. de ancho; 200 m. para los de 200 a 600 m. de ancho; 500 m. para los de anchura superior a 600 m. No obstante, el Parlamento ha cambiado el marco inicial para la medición de la APP, hecho que implica una reducción sustancial del espacio protegido a lo largo de los ríos.

La LF de 1965 en su art. 2°, letra a), establecía como marco inicial de las APP el nivel más elevado de los ríos, alcanzado en periodo de lluvias. Ahora, la LF de 2012, art. 4°, letra i), adopta como referencia inicial el borde del canal donde fluyen regularmente las aguas de los ríos y arroyos durante el año. Por lo tanto, hubo una significativa reducción en el ancho de las APP, debido a la modificación del punto inicial de su medición.

Al desproteger las franjas marginales de inundaciones, la LF de 2012 ha causado un duro golpe en la protección de los cursos de agua y de la biodiversidad. En la Amazonia, extensas regiones están sometidas a inundaciones periódicas. De acuerdo con la Sociedad

Brasileña para el Progreso de la Ciencia y la Academia Brasileña de Ciencias¹⁴, la Amazonia posee un área inundable que corresponde al 11,9 % de su territorio. Con el nuevo marco inicial para el establecimiento de las APP, los humedales perderán, solo en la Amazonia, hasta el 60% de su protección. Esto implicará reducción de hábitats y extinción de especies, pues cuanto menor sea el área de vegetación autóctona en las APP, menor será el número de especies que pueden vivir en esta área¹⁵.

La LF 2012, art. 4º, § 4º, dejó de exigir APP en estanques, naturales o artificiales, con superficie inferior a una hectárea. Tales ecosistemas acuáticos, a pesar de pequeños, son áreas importantes para la fauna acuática y terrestre en general. Por lo tanto, estos espacios ya no disfrutaban de ningún tipo de protección. Antes se protegía las cumbres de cerros y montes con una altura mínima de 50 m. Ahora, la protección sólo existe para tales accidentes geográficos con una altura mínima de 100 m. y pendiente media superior a 25º (art. 4º, IX). De este modo, se eliminó la protección de extensas zonas altas, fundamentales para la recarga de acuíferos, conservación del paisaje y contención de deslizamientos de tierra. La LF de 1965 exigía la recuperación de las APP en bordes de mesetas, cumbre de cerros, sierras, montañas y áreas en altitudes superiores a 1.800 m. La LF de 2012, art. 63, legalizó todas las ocupaciones ilegales en dichos espacios. La LF de 1965, art. 2º, c, exigía APP en torno de los manantiales, perennes e intermitentes, en un radio de 50 m. La LF de 2012, art. 61-A, § 5º, legalizó las ocupaciones ilegales alrededor de manantiales y solo exige APP para manantiales perennes y recuperación de un entorno con radio mínimo de 15 m.

Las APP eran espacios territoriales especialmente protegidos que deberían ser preservados y utilizados solo en circunstancias excepcionales e inevitables. Ahora, la LF de 2012, art. 3º, VIII, autoriza la realización de diversas actividades en ellas, entre otras, la construcción de vertederos, plantas de tratamiento y reciclaje, estadios de fútbol y pistas de motocross. La gestión de residuos implica graves riesgos medioambientales, tales como contaminación del suelo, aguas subterráneas y cursos de agua con aceites y metales pesados. Si son mal gestionados, los vertederos pueden convertirse en criaderos de vectores de enfermedades graves.

La LF de 1965, art. 44, exigía la recuperación integral de la vegetación natural de las APP. La LF de 2012, art. 61-A, legalizó las ocupaciones ilícitas de las APP realizadas hasta 22 de julio de 2008 y disminuyó drásticamente el área a recuperar. Una propiedad agraria en las orillas del Rio Amazonas (para tramos con anchura superior a 600 m.) estaba obligada a recuperar 500 m. a lo largo del río, independientemente de su tamaño. Ahora, una propiedad con una superficie de hasta 100 hectáreas (hasta un módulo fiscal) deberá recuperar únicamente 5 m. de APP, siempre y cuando esta no supere el 10% del área total

¹⁴ Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC) y Academia Brasileira de Ciências (ABC), *O código florestal e a ciência: contribuições para o diálogo* (São Paulo: SBPC y ABC, 2012).

¹⁵ Mauro Galetti *et al.*, «Mudanças no Código Florestal e seu impacto na ecologia e diversidade dos mamíferos no Brasil», *Biota Neotropica (Campinas)* 10, N° 4 (2010): 47-52.

de la misma. No hace sentido que una propiedad con área de hasta 400 hectáreas (hasta 4 módulos fiscales) en la ribera del Río Amazonas recupere únicamente 15 m. de APP, siempre que esta no sobrepase el 10% de su área total.

Estas restauraciones, tal y cual demuestran algunos estudios¹⁶ y la Agencia Nacional de Aguas de Brasil¹⁷, no son suficientes para que las APP cumplan sus funciones ecológicas. Una franja de tan solo 5 m. de ancho representa menos que una hilera de árboles en línea recta. Como la LF de 2012 permite utilizar 50% de plantas exóticas en la restauración, los propietarios podrán formar, por ejemplo, una hilera de árboles de cacao intercalada con eucaliptos, lo que no contribuye a conservar de manera satisfactoria la calidad y cantidad de los recursos hídricos, la estabilidad geológica de las riberas de los ríos, ni facilita el flujo de genes de la fauna y flora, conforme prevé la definición de APP. El efecto de esta medida es principalmente cosmético, transmitiendo la falsa impresión de que existe restauración de las APP degradadas. En verdad, consiste un disfraz para legalizar las ocupaciones ilícitas de las APP y para reducir sustancialmente las APP a ser restauradas.

1.2. Principales retrocesos en la protección de las Áreas de Reserva Legal introducidos por la Ley Forestal de 2012, en comparación con la Ley Forestal de 1965

Las ARL son el terreno dentro de la propiedad agraria que deben mantenerse con su vegetación nativa para la conservación de la biodiversidad, la rehabilitación de procesos ecológicos y para proporcionar el uso sostenible de los recursos naturales (LF de 1965, art. 1º, § 2º, III; LF de 2012, art. 3º, III). El objetivo del ARL es conservar una parte del bioma original en cada propiedad rural, manteniendo el equilibrio ecológico entre la flora y fauna nativa, la captura y el almacenamiento de carbono, la potenciación de la polinización y la regulación del clima y el régimen hidrológico. La eliminación total de la vegetación autóctona, en especial la forestal, afecta a la seguridad hídrica y alimentaria en los biomas, como ya se observa por el aumento de la frecuencia e intensidad de los periodos de sequía y escasez de agua. Los principales retrocesos en la protección de las ARL introducidos por la LF de 2012 en comparación con la LF de 1965 se muestran en el Cuadro 2.

¹⁶ Camila Crispim de Oliveira Ramos y Luiz dos Anjos, «The width and biotic integrity of riparian forests affect richness, abundance, and composition of bird communities», *Natureza & Conservação (Rio de Janeiro)* 12 (2014): 59–64; Jean Paul Metzger, «¿O Código Florestal tem base científica?», *Nat. Conserv.* 8, N° 1 (2010.): 92-99.

¹⁷ Agência Nacional de Águas (ANA), «Nota Técnica N° 12/2012», acceso el 28 de febrero de 2017, http://arquivos.ana.gov.br/imprensa/noticias/20120509_NT_n_012-2012-CodigoFlorestal.pdf.

Cuadro 2. Principales retrocesos en la protección de las ARL introducidos por la LF 2012 en comparación con la LF 1965

Variable	LF de 1965	LF de 2012
Patrón de dimensionamiento de los inmuebles	Fijo: pequeña propiedad agraria familiar: 150 hectáreas en la Amazonia, 50 en el polígono de las sequías, 30 en las demás regiones	Variable en función del número de módulo fiscal del municipio (5 a 110 hectáreas)
Tratamiento a los agricultores familiares	En función de la condición social	Confiere igual tratamiento a los pequeños agricultores familiares pobres y ricos
Ocupación ilícita y recuperación de las ARL	Exigía desocupación y recuperación de las ARL ocupadas ilegalmente en todas las propiedades agrarias independientemente de su dimensión	Legalización de las ocupaciones ilícitas de las ARL en propiedades agrarias con hasta cuatro módulos fiscales. Ahora, las ARL se constituirán con la vegetación natural restante hasta el 22 de julio de 2008
Sustitución del ARL por APP	Solo permitía la sustitución de las APP por ARL en inmuebles agrarios familiares, asimismo en casos restrictos	Permite sustraer las APP del cálculo de las ARL en todos inmuebles agrarios pequeños (familiares y no familiares), medianos y grandes, sin ninguna restricción
Especies utilizadas para recuperación	Autóctonas	Permite el uso de 50% de especies exóticas
Compensación	En la micro o macro cuenca hidrográfica	En el bioma a miles de distancia
Registro inmobiliario del ARL	Obligatorio el registro en el Registro de Propiedad	Obligatoria la inscripción en el Catastro Ambiental Rural
Responsabilidad penal y administrativa		Amnistía de multas y del crimen de destrucción del ARL

Los porcentajes de ARL de cada propiedad prescritos por la LF de 1965 se mantuvieron en la LF de 2012, art. 12. En la Amazonia, las ARL deben ser un 80% de la propiedad agraria situada en área boscosa, 35% de la propiedad en área de Cerrado (Sabana típica brasileña), 20% de la propiedad ubicada en el área de campos generales (vegetación rasteira, normalmente constituida de gramíneas, con ocurrencia de arbustos y árboles). En las propiedades agrarias ubicadas en otras regiones de Brasil, las ARL son de un 20%.

Sin embargo, el art. 67 de la LF de 2012 eximió a todas las propiedades agrarias con hasta cuatro módulos fiscales –en la Amazonia esto equivale a hasta 440 hectáreas– de la obligación de recuperar las ARL. Ahora, las ARL están constituidas por el área ocupada por la vegetación nativa existente hasta el 22 de julio de 2008 –este marco temporal fue instituido por ley. Esto significa que 4.668.078 de los 5.181.595 de propiedades agrarias de

Brasil¹⁸ podrán mantener fragmentos de vegetación nativa como ARL variando, por ejemplo, de cero a 80% de las propiedades agrarias de la zona forestal de la Amazonia y de cero a 20% en gran parte de Brasil. Con este cambio, 135,7 millones de hectáreas, correspondiente al área de las propiedades agrarias de hasta cuatro módulos fiscales, podrán ser dispensadas de recuperar sus ARL¹⁹.

Las disposiciones del art. 67 de la LF de 2012 promueven la cultura de la impunidad y generan competencia desleal en favor del degradador ambiental. Los agricultores que han cumplido la ley, recuperaron y registrarán sus ARL tendrán que soportar la disminución de su área de producción. De otro lado, los que no han cumplido la ley, hasta el 22 de julio de 2008, podrán disfrutar de mayor área de producción en frontal violación del principio de igualdad. De esta forma, el Parlamento estimula la desobediencia a la ley, la impunidad y transmite a la sociedad el mensaje de que el crimen compensa.

Teniendo en cuenta que el número de propiedades con superficie de hasta cuatro módulos fiscales representa aproximadamente el 90% de las propiedades agrarias, será muy difícil que el Estado pueda determinar la fecha de la deforestación establecida por el artículo 67 de la LF de 2012. Hecho que estimulará la deforestación de la vegetación nativa todavía existente.

Actualmente, solo las propiedades agrarias de área superior a cuatro módulos fiscales deberán restaurar la vegetación de las ARL. Uno de los objetivos de las ARL era preservar la vegetación autóctona, especialmente boscosa, representativa de cada bioma brasileño. La LF de 2012 invalidó, en gran medida, esta función. Ahora, las propiedades agrarias de área superior a cuatro módulos fiscales podrán restaurar las ARL con el plantío intercalado de especies nativas consorciadas junto a exóticas o fructíferas (art. 66, §3° e 5°). Eso significa que solo el 10 % (513.517 de 5.181.595) de las propiedades agrarias tendrán que restaurar las ARL²⁰. Dicha Ley permite que el 50% de las ARL estén formadas, por ejemplo, con *Eucalyptus* spp, lo que es una aberración del punto de vista de la protección ambiental en general y de la biodiversidad en especial.

Además de esta drástica reducción de las ARL, la LF de 2012, en su art. 15, permite que todas las propiedades agrarias sustraigan sin límites, las APP del porcentaje de ARL. La LF de 1965, art. 16, § 6°, permitía, en casos excepcionales, el cómputo de áreas de vegetación nativa existente en el APP para el cálculo del porcentaje de las ARL. Tal autorización no podría implicar la conversión de nuevas áreas para el uso alternativo de la tierra y solo era concedida cuando la suma de vegetación nativa en las APP y ARL excedían el 80% de la propiedad rural ubicada en la Amazonía, el 50% de la propiedad rural situada en otras regiones del país y el 25% de la pequeña propiedad agraria familiar. La LF de 2012

¹⁸ Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), *Código florestal: implicações do PL 1876/99 nas áreas de reserva legal* (Rio de Janeiro: IPEA, 2011).

¹⁹ Ídem.

²⁰ Ídem.

convirtió la excepcionalidad en regla general, extendiendo la sustitución de APP por ARL en todas las propiedades agrarias.

Los Institutos de las APP y ARL fueron originalmente formulados para desempeñar diversas funciones, pero de forma complementaria. Junto con las áreas protegidas, eran los principales instrumentos de protección de los bosques naturales en Brasil. Los mismos institutos se mantuvieron con la LF de 2012, pero con una reducción extraordinaria de sus áreas y la anulación casi completa de sus funciones.

La LF de 1965, art. 44, III, § 4º, autorizaba la compensación de la ARL por otra superficie equivalente en importancia ecológica y extensión, condicionada a la pertenencia al mismo ecosistema y localización en la misma microcuenca o cuenca hidrográfica. La LF de 2012, art. 66, § 6º, II, autoriza la compensación por otra área localizada en el mismo bioma de la ARL a ser compensada, muy distante del lugar afectado, incluso en otro Estado. Hecho que dificultará la fiscalización y protección de las ARL. Esta medida afectará a la conservación de la biodiversidad y la generación de servicios ambientales en regiones ya muy degradadas, como el sureste de Brasil²¹.

La LF de 2012, art. 59, creó un Programa de Regularización Ambiental (PRA), pero abrió una enorme válvula para una amnistía generalizada. A partir de la firma de un término de compromiso, las sanciones serán suspendidas. Cumplidas las obligaciones impuestas, las multas serán consideradas servicios de mejora de calidad ambiental (art. 50, § 5º). En el período comprendido entre la publicación de dicha Ley y la implantación del PRA y después de la adhesión de los interesados, el propietario o poseedor no podrán ser multados por infracciones cometidas antes del 22 de julio de 2008, relativas a la supresión ilícita de la vegetación en las APP y ARL (art. 50, § 4º).

Pasados cinco años, el PRA no ha sido implantado. Esto representa, en la práctica, una amnistía, pues los órganos ambientales no tienen recursos materiales y personales para controlar el cumplimiento de los términos de compromisos de un universo de 5.181.595 de las propiedades agrarias dispersas por un territorio de dimensión continental²².

Se estima que la amnistía de las multas alcanza cerca de 4,8 miles de millones de dólares americanos. La mayoría de los infractores son empresas agrícolas y madereras, agroindustrias y terratenientes. En la lista de amnistiados había gobernadores, diputados, senadores, grandes empresarios y ganaderos. Los diez mayores destruyeron 98.000 hectáreas de bosques y recibieron multas de 95 millones de dólares. El mayor destruyó 15.000 hectáreas de bosques y fue multado con 19 millones de dólares²³.

²¹ Pedro Brancalion, *et al.*, «A critical analysis of the native vegetation protection law of Brazil (2012): updates and ongoing initiatives», *Natureza & Conservação (Rio de Janeiro)* 14 (2016): 1–15.

²² Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), *Código florestal...*

²³ Lúcio Vaz y João Carlos Magalhães, «Novo Código Florestal deve anistiar 75% das multas milionárias», *Folha de São Paulo*, 5 de marzo de 2012, acceso el 8 de febrero de 2018, <http://www1.folha.uol.com.br/esp/poder/29376-codigo-florestal-deve-anistiar-75-das-multas-milionarias.shtml>

La LF de 2012, art. 60, dispone que la firma del término de compromiso para la regularización de la propiedad agraria ante la agencia ambiental competente suspenderá la punibilidad de los delitos previstos en los arts. 38 (destruir o damnificar bosques en APP), 39 (talar árboles en APP) y 48 (impedir o dificultar la regeneración natural de bosques y demás formas de vegetación) de la Ley N° 9.605/1998, mientras el infractor esté cumpliendo el compromiso. Al final, dicha regularización extinguirá la punibilidad (art. 60, § 2°), pero, en realidad no pasará de una artimaña para legitimar la amnistía.

Además de inmoral –legalizar actos ilegales, las amnistías amplias promovidas por la LF de 2012 violan derechamente los mandatos constitucionales que obligan al infractor a reparar los daños ambientales (art. 225, § 3°), recuperar los procesos ecológicos esenciales (art. 225, § 1°, I) y prohíben el uso de áreas protegidas de forma que comprometa la integridad de los atributos que justifican su protección (art. 225, § 1°, III). En la práctica, el Parlamento invirtió el principio básico de un Estado Democrático de derecho, según el cual el acto ilícito no genera ningún derecho. Esto representa la sustitución del principio degradador/pagador por el destruidor/recibidor, una vez que premia a quien violó diversos preceptos de la LF de 1965.

La LF de 1965, art. 16, § 8°, obligaba a todos los propietarios y poseedores a registrar el ARL en el Registro de bienes raíces y prohibía el cambio de su destinación en caso de transmisión a cualquier título, desmembramiento o rectificación del área. Esta obligación no permitía fraudes y garantizaba, robustamente, la protección y restauración de las ARL, no dejando margen a ninguna controversia. La LF de 2012, art. 29, suprimió dicha obligación. Ahora, se creó el Catastro Ambiental Rural (CAR), en el cual el propio propietario suministra la información sobre las APP y ARL. Conocedor de la situación de penuria material y de recursos humanos de los órganos ambientales municipales y estatales y de la falta de compromiso de la mayoría de los gobernantes brasileños con la protección ambiental, difícilmente el Estado chequeará, en campo, tales informaciones.

El Parlamento ha dado un duro golpe a la protección ambiental al adoptar el módulo fiscal para dimensionar las propiedades agrarias con fines de protección de la vegetación nativa. Esta unidad de medida agraria fue establecida por la Ley N° 6.746 de 1979, a efectos de cálculo del impuesto sobre la propiedad territorial rural. Su extensión es definida por el Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria (INCRA), por acto normativo infra legal, para cada municipio, y puede variar de cinco a 110 hectáreas.

El tamaño de las propiedades agrarias en módulos fiscales no tiene ninguna relación directa con la protección ambiental, especialmente de los bosques y de la biodiversidad. Dicha unidad de medida agraria nunca ha sido objeto de uso para fines de protección ambiental hasta la promulgación de la LF de 2012. Fue incluso abandonada para fines fiscales en virtud de la complejidad de su cálculo y de la incertidumbre jurídica que generaba. Por determinación legal, siempre que el municipio cambie su perfil económico el INCRA debe recalcular su módulo fiscal. Esto crea enorme inseguridad jurídica y una infinitud de dimensiones de módulos fiscales distribuidos por 5.570 municipios, lo que vuelve ingobernable la gestión ambiental.

La LF de 1965 daba un tratamiento diferenciado a las propiedades agrarias familiares para disminuir los encargos relativos a la exigencia de ARL. La Ley definía pequeña propiedad o posesión familiar agraria a aquella explotada mediante el trabajo personal del propietario o poseedor y su familia, admitida la eventual ayuda de terceros y cuyo ingreso bruto fuera procedente al menos en un 80% de la actividad agroforestal o extractiva.

Actualmente, el párrafo único del artículo 3° de la LF de 2012 confiere igual tratamiento a todas las propiedades con hasta cuatro módulos fiscales. Por lo tanto, el concepto de pequeño propietario pasa a ser definido únicamente en función del tamaño de la propiedad y no más por la naturaleza de la actividad familiar o de subsistencia. De ese modo, un rico empresario dueño de una propiedad agraria de 400 ha en el Estado de Amazonas es tratado de igual forma que un campesino familiar pobre poseedor de 10 hectáreas simplemente en función de su ubicación en un determinado municipio.

El Parlamento adoptó el módulo fiscal para dimensionar el tamaño de los inmuebles agrarios sin ninguna preocupación por el estatus social del propietario. En verdad, el Legislativo quería eximir el mayor número posible de propiedades de la exigencia de restaurar las ARL, por eso consideró exclusivamente el tamaño del inmueble.

Ante el elevado nivel de corrupción reinante en Brasil el encuadramiento de las propiedades agrarias en pequeñas unidades, consideradas únicamente por su tamaño, puede estimular el desmembramiento de las medianas y grandes propiedades para sustraerlas a la obligación de restaurar la vegetación de las ARL. Por lo tanto, la adopción del módulo fiscal resultará en una significativa reducción de la protección de los bosques naturales y más deforestación.

La adopción del módulo fiscal como parámetro para dimensionar las propiedades agrarias con fines de restauración de la vegetación de las APP y ARL causará gran inseguridad jurídica, pues la política ambiental brasileña estará sometida a actos normativos infra legales del Presidente del INCRA. Además, no existen regulaciones claras ni mecanismos de control respecto al cambio ulterior del tamaño de los módulos fiscales y desmembramiento de los inmuebles agrarios para formar pequeñas propiedades agrarias con el objetivo de evadirse de la obligación de restaurar las APP Y ARL.

2. El contexto político-económico en que actuaron los principales actores y los intereses dominantes que influyeron en la aprobación de la Ley Forestal de 2012

La protección de los bosques naturales en propiedades agrarias privadas es uno de los problemas que presenta actualmente las posiciones más enfrentadas en Brasil, en virtud de las perspectivas económicas y ecológicas de ambientalistas, científicos y terratenientes. Durante las discusiones de la revocación de la LF de 1965 y formulación de la LF de 2012, las dos corrientes ideológicas formularon posiciones diametralmente opuestas. Los actores sociales más relevantes se posicionaron con una u otra, con el fin de determinar las directrices básicas del ordenamiento forestal. La cuestión convirtió el Parlamento en un campo de batalla, en el cual los bosques fueron la principal víctima. Al fin y al cabo, el poder econó-

mico y político de los ruralistas ha impuesto su posición en la defensa de los intereses del agronegocio²⁴.

En el citado proceso, destacaron algunos grupos de interés: el primero, representado por los medianos y grandes propietarios agrarios apoyados por la clase política; un segundo, por los pequeños propietarios agrarios; en el tercero, empresas nacionales y multinacionales vinculadas al agronegocio y al sector forestal; el cuarto por los ambientalistas, y; el quinto, por la comunidad científica. El sector de los bosques plantados ha tenido un papel discreto en el citado proceso, pero se alineó con los grandes propietarios agrarios.

Los tres primeros grupos apoyaron la derogación de la Ley Forestal de 1965, la regularización de la ocupación ilegal de las ARL y APP y las amnistías disfrazadas de mejora de la calidad ambiental²⁵.

Los ambientalistas se han posicionado contrarios a la derogación de la LF de 1965 al evaluar que las pérdidas ambientales serían muy superiores a los potenciales beneficios económicos y sociales de los cambios propuestos²⁶. La reducción de la protección ambiental, premisa básica del proyecto de la LF de 2012, fue también cuestionada por la comunidad científica²⁷. Ambos han tenido un posicionamiento similar, representada por la Sociedad Brasileña para el Progreso de la Ciencia y la Academia Brasileña de Ciencias²⁸, así como el Ministerio Público Federal²⁹, que mostraron resultados de estudios científicos que acreditaban los impactos ambientales negativos del cambio legislativo³⁰.

En el Parlamento brasileño, la defensa de la revocación de la LF de 1965 fue asumida por el poderoso grupo supra partidista Frente Ruralista, el cual alegó que la reforma era

²⁴ Markus Kröger, «Inter-sectoral determinants of forest policy: the power of deforesting actors in post-2012 Brazil», *Forest Policy and Economics (Göttingen)* 77 (2017): 24–32.

²⁵ Pedro Brancalion, et al., «A critical analysis of the native vegetation protection law of Brazil...», 1–15; Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB) y Frente Parlamentar do Cooperativismo (FPC), *Revisão do Código Florestal: o desafio de preservar e produzir* (Brasília: OCB, 2011).

²⁶ Susian Martins, «Relatório técnico - potenciais impactos das alterações do código florestal brasileiro na meta nacional de redução de emissões de gases de efeito estufa. Observatório do Clima», Observatório do Clima, noviembre de 2010, acceso el 20 enero 2017, http://d3nehc6yl9qzo4.cloudfront.net/downloads/relatorio_cfb_e_meta_versao_preliminar_observatorio_clima_doc.pdf; Tasso Azevedo, et al., «Código florestal: análise dos principais problemas do novo relatório, Aldo Rebelo. SOS Florestas e Instituto Socioambiental», acceso el 20 enero de 2017, https://www.socioambiental.org/banco_imagens/pdfs/Nota_tecnica_sobre_CF.pdf

²⁷ Gerd Sparovek et al., «The revision of the Brazilian Forest Act: increased deforestation or a historic step towards balancing agricultural development and nature conservation?», *Environmental Science & Policy (Austin)* 16 (2012): 65–72; Gerd Sparovek et al., «A revisão do código florestal brasileiro», *Novos Estudos (São Paulo)* 89 (2011): 111-135;

Fernanda Michalski, Darren Norris, Carlos A. Peres, «No return from biodiversity loss», *Science* 329 (2010): 1282-1282; Jean Paul Metzger, et al., «Brazilian law: full speed in reverse», *Science* 329 (2010): 276-277.

²⁸ Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC)...

²⁹ Ministério Público Federal (MPF), «O novo código florestal e a atuação do Ministério Público federal», MPF, Brasília, 09 de septiembre de 2011, acceso el 18 enero de 2018, <http://4ccr.pgr.mpf.mp.br/documentos-e-publicacoes/base-de-dados/trabalhos-sobre-o-codigo-florestal/novo-codigo-florestal-e-atuacao-mpf.pdf>

³⁰ André Meloni Nassar y Laura Barcellos Antoniazzi, «Reforma do código florestal: uma visão equilibrada», *Visão Agrícola (Piracicaba)* 10 (2012): 4-7.

necesaria para regularizar las áreas ocupadas ilegalmente, reducir la inseguridad jurídica y formular una ley moderna que sería cumplida efectivamente a partir de su promulgación³¹.

Organizaciones representativas del agronegocio, lideradas por la Confederación Nacional de Agricultura (CNA) se alzaron en contra la Ley Forestal de 1965. Argumentaron que vulneraba el derecho de propiedad y la seguridad jurídica, limitaba la producción agrícola y carecía de base científica, ya que no protegía los bienes ambientales que pretendía resguardar³². La CNA incluso ha hecho dispendiosa propaganda para divulgar los prodigios de la agricultura brasileña, protagonizada por Pelé, en las emisoras de televisión nacionales³³. Esa fue una de las estrategias para obtener el apoyo y la legitimación para fortalecer su posición dominante mediante consentimiento activo de los ciudadanos al estilo descrito por el escritor ruso Fiódor Dostoievski, según el cual la mejor manera de evitar que un prisionero escape, es asegurarse de que nunca sepa que está en prisión³⁴.

Para apoyar su tesis, los ruralistas divulgaron por la prensa y la internet que solo en Brasil había ARL y que en los demás países la protección de márgenes de ríos, laderas y manantiales era inexistente o muy inferior. Difundieron que la legislación forestal brasileña era la más draconiana del mundo, en virtud de la presión ejercida por las ONG financiadas por gobiernos europeos y de los Estados Unidos para frenar la expansión de la agricultura nacional, ya que sin estas barreras legales Brasil dominaría el mercado de productos agrícolas³⁵.

La estrategia de crear teorías de conspiración por parte de un enemigo externo fue empleada para desviar el debate sobre el mérito de la cuestión y ganar apoyo de la sociedad a su proyecto. En realidad, la intención era desmontar el marco regulatorio vigente para amnistiar las ilicitudes cometidas y debilitar el control ejercido por el Ministerio Fiscal³⁶, en frontal violación a los principios constitucionales de legalidad y moralidad pública³⁷.

En el Parlamento brasileño, la defensa de la LF de 1965 fue asumida por el Frente Ambientalista, grupo combativo, pero sin fuerza económica y política suficiente para oponerse al poderoso Frente Ruralista. En su visión, la intención de aquel era aumentar la deforestación y eximir a los infractores de la LF de 1965 de sus responsabilidades administrativas, civiles y penales³⁸.

³¹ Ídem.

³² Raul Telles do Vale, «Código Florestal: fechar os olhos aos erros ou aprender a respeitar limites», *Visão Agrícola (Piracicaba)* 10 (2012): 34-38.

³³ Alécia Pontes, «O camisa 10 do agro», *Revista Dinheiro Rural*, 01 de julio de 2012, acceso el 10 enero 2018, <http://dinheiorural.com.br/secao/agronegocios/o-camisa-10-do-agro>

³⁴ Fiódor Dostoievski, *O Idiota* (São Paulo: Editora 34, 2002).

³⁵ Raul Telles do Vale, «Código Florestal...», 34-38.

³⁶ Ídem; Aldo Rebelo, «Parecer do relator deputado federal Aldo Rebelo (PCdoB-SP) ao Projeto de Lei nº 1876/99 e apensados», *Camara dos Deputados*, acceso el 28 diciembre 2017, http://www.abce.org.br/downloads/PL_1876_99.pdf

³⁷ Constitución de la República Federal del Brasil, artículo 39.

³⁸ Ivan Valente, *Novo código florestal brasileiro meio ambiente e biodiversidade brasileira desprotegidos* (Brasília: PSOL, 2012).

Los ambientalistas argumentaron que Brasil tenía territorio suficiente para aumentar varias veces su producción agrícola sin aumentar la deforestación. Expusieron que la superficie de pastos, estimada en 211 millones de hectáreas equivaldría a 3,5 veces la suma de las áreas ocupadas por las restantes formas de producción agrícola³⁹. Finalmente, demostraron que el espacio deforestado y abandonado presentaba un enorme potencial para la expansión de la agricultura, así como para cumplir la Ley Forestal de 1965⁴⁰.

La conversión de pastizales poco productivos y abandonados en tierras agrícolas podría realizarse sin perjuicio de la producción ganadera, a través de la intensificación de los sistemas de producción. La adopción de técnicas de manejo de pastos podría aumentar la tasa media nacional de 1,14 a 1,5 cabezas por hectárea. En base al último Censo Agropecuario (2006) que indicaban un rebaño de ganado vacuno de aproximadamente 180 millones de cabezas en un área de 158 millones de hectáreas, se argumentó que la adopción de tecnologías más intensivas permitiría mantener este rebaño en un área de solo 89 millones de hectáreas, liberando 69 millones de hectáreas de pastos para la agricultura. Entonces, esa superficie correspondía a una extensión superior a la suma del territorio del resto de usos agrícolas de Brasil⁴¹.

Los ambientalistas defendieron la restauración de las APP y ARL que nunca deberían haber sido deforestadas. Propusieron la creación de incentivos económicos para inducir a los propietarios a cumplir con la LF de 1965 y premiar aquellos que la cumplieron. Defendieron que el crédito rural subvencionado solo debería ser concedido a quien cumpliera la legislación ambiental⁴².

En el Parlamento, el Diputado Aldo Rebelo, del Partido Comunista de Brasil por el Estado de São Paulo, asumió la vanguardia de la defensa de los intereses de los ruralistas. Su informe no reveló ninguna preocupación en asegurar la conservación de los bosques naturales remanentes y restaurar los daños causados a las APP y ARL. Su enfoque fue premiar a aquellos que violaran las normas en vigor y legalizar las conductas ilegales perpetradas contra el medio ambiente. Su posición consistió en defender una amnistía disimulada, en reducir la protección de los citados espacios y estimular más deforestación⁴³.

Según el diputado Sarney Filho⁴⁴, líder del Frente Ambientalista, la LF de 1965 comenzó a molestar a sus incumplidores en virtud principalmente de la promulgación de la Ley de Delitos Ambientales en 1998, reglamentada por primera vez en 1999, y la decisión del Consejo Monetario Nacional de exigir, en 2008, el cumplimiento de la legislación am-

³⁹ Gerd Sparovek et al., «A revisão do código florestal brasileiro».

⁴⁰ Luiz Antônio Martinelli et al., «A falsa dicotomia entre a preservação da vegetação natural e a produção agropecuária», *Biota Neotropica (Campinas)* 10, N° 4 (2010): 323-330.

⁴¹ Gerd Sparovek et al., «A revisão do código florestal brasileiro».

⁴² Raul Telles do Vale, «Código Florestal...», 34-38.

⁴³ Aldo Rebelo, «Parecer do relator deputado federal Aldo Rebelo...».

⁴⁴ José Sarney Filho, «¿Queremos ver nosso país na contramão da história?», *Visão Agrícola (Piracicaba)* 10 (2012): 39-41.

biental como condición de concesión de crédito rural. Luego, ante la mayor rigidez en el control de la protección ambiental, los ruralistas decidieron revocar la LF de 1965.

En la opinión de Sarney Filho, la propuesta de ley de los agraristas reflejaba la decisión política de legalizar los variados tipos de ocupación ilegales y de amnistiar a los infractores mediante programas de regularización muy vagos. Las disposiciones sobre esos programas daban la impresión de que bastaba registrar las propiedades agrarias en el CAR para regularizar las ocupaciones irregulares. El diputado levantó dudas sobre la capacidad de las Agencias Ambientales de los Estados en identificar las ocupaciones ilegales y fijar cuáles de ellas podrían ser mantenidas según la LF de 2012. En su visión, diversas disposiciones constituían frontal violación al principio de igualdad ante la ley, pues premiarían a aquellos que violaron la LF de 1965 y sancionarían a los que la cumplieron⁴⁵.

En la medida que Brasil pasó a depender cada vez más del comercio de productos agrícolas, los terratenientes y los grupos vinculados pasaron a dominar la arena política y el Estado. Hoy, ese segmento social está muy representado en el Parlamento. Hay que destacar que, en 2010, del total de población brasileña, 190 millones de habitantes, solamente un 15,6 % eran rurales⁴⁶. A pesar de representar una parcela minoritaria de la población, los ruralistas pasaron a determinar el destino del país a través de una coalición bien articulada entre los partidos que integran el Frente Parlamentario Ruralista. Su capacidad de decidir proyectos de leyes cruciales lo hace especialmente eficaz en extraer concesiones políticas del Poder Ejecutivo⁴⁷, como por ejemplo la gigantesca suma de crédito subsidiado. De otro lado, el Frente Ambientalista representa intereses que integran una fuerza amorfa y difusa, formada por un conjunto amplio y diverso de organizaciones no gubernamentales y movimientos populares, muchos de los cuales están mal organizados y financiados. De ese modo, no tienen igual capacidad de influir en las decisiones del Parlamento.

Es notorio que el Poder Legislativo elabora leyes cuyo objetivo es garantizar el orden político establecido⁴⁸. En el Parlamento los partidos políticos toman decisiones, por regla general, a través de grupos de intereses privados, como es el caso de frentes parlamentarios suprapartidistas en Brasil. Obviamente, el Frente Ruralista actúa para beneficiar a los sectores más capitalizados del sector agrario, mediante cooptación de apoyo político para fortalecer su poder en la sociedad y dominar el Estado para la elaboración de políticas que les son favorables⁴⁹. El dominio de las estructuras del Estado ha permitido al sector agrario cristalizar su dominio político-económico, obstaculizando transformaciones social-

⁴⁵ Ídem.

⁴⁶ Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), *Censo Demográfico de 2010* (Rio de Janeiro: IBGE, 2011).

⁴⁷ Lee Alston y Bernardo Mueller Alston, «Legal reserve requirements in Brazilian forests: path dependent evolution of *de facto* legislation», *Economia (Brasília)* 8, N° 4 (2008): 25-53.

⁴⁸ Eduardo Magrone, «Gramsci e a educação: a renovação de uma agenda esquecida», *Cadernos Cedes (Campinas)* 26, N° 70 (2006): 353-372.

⁴⁹ Ivete Simionatto y Carolina Rodrigues Costa, «Como os dominantes dominam: o caso da bancada ruralista», *Temporalis (Brasília)* 12, N° 24 (2012): 215-237.

mente indispensables pero que contrarían a sus intereses, como por ejemplo la formulación de una política de protección de los últimos remanentes forestales del país.

El Frente Ruralista, que representa el agronegocio, creó un mando unificado con libre acceso al aparato del Estado, sobre todo en comisiones claves del Parlamento que son, en gran parte, responsables de la formulación de las políticas públicas. Este frente tiene gran poder dentro y fuera del gobierno, lo que permite formar alianzas dentro del Estado, con las entidades patronales, la prensa y los empresarios del sector agrario⁵⁰.

La construcción de la hegemonía de determinado interés no se reduce a los campos cultural e ideológico. Ella se asienta en la función que el grupo dirigente ejerce en el núcleo decisivo de la actividad económica y la organización política de la sociedad⁵¹. No se puede olvidar que el sector agrario fue tradicionalmente la clase dominante de la sociedad brasileña desde la invasión lusa. Las transformaciones del país no han provocado la pérdida de su centralidad en la economía brasileña. Por el contrario, cada vez más el sector agrario gana protagonismo económico que se traduce en poder político.

La producción agrícola brasileña se ha expandido rápidamente en los últimos años. Año tras año, el agronegocio viene ganando importancia en el Producto Interno Bruto y la balanza comercial. En 2010, el sector generó el 22,34% de la riqueza del país y el 37% de los empleos⁵². Para tener una idea, el PIB (mil millones de US\$) del agronegocio pasó de 859 en 2001 para 1.262 en 2014⁵³. Las exportaciones brasileñas pasaron de 30,7 en 2003 a 100,0 en 2013. Las exportaciones del complejo soja pasaron de 8,1 en 2003 a 31,0 en 2013. El número de reses (millones de cabezas) pasó de 176,4 en 2001 a 211,8 en 2013. Las exportaciones de carne de vacuno (mil millones de US\$) pasaron de 1,6 en 2003 a 7,1 en 2014⁵⁴.

De otro lado el crédito rural puesto en disponibilidad ha pasado de US\$8 mil millones en la campaña 2002/2003 a cerca de US\$50 mil millones en 2015/2016. Paralelamente a los récords anuales de crédito y de lucro, el sector agrario está siempre endeudado, acogiéndose frecuentemente al gobierno para perdonar las deudas o alargarlas *sine die*. Solo en la década de los 90, hubo dos grandes programas de renegociación de la deuda del sector, con la transferencia del riesgo para la Unión. El costo de renegociación de la deuda ha sido superior a los gastos en investigación agrícola o la reforma agraria. A pesar de las condi-

⁵⁰ Eduardo Álvares da Silva y Maycon Cardoso Berriel, «Práticas institucionais e grupos de interesse: a geograficidade da Bancada Ruralista e as estratégias hegemônicas no parlamento brasileiro», en *Anais do XIX Encontro Nacional de Geografia Agrária* (São Paulo: Universidade de São Paulo, 2009).

⁵¹ Luciano Gruppi, *O conceito de hegemonia em Gramsci* (Rio de Janeiro: Graal, 1978).

⁵² Marcos Antônio Matos y David Roquetti Filho, «O bom desempenho internacional», *Visão Agrícola (Piracicaba)* 10 (2012): 70-73.

⁵³ Centro de Estudos Avançados em Economia Aplicada (CEPEA), «BR Agribusiness GDP 1995 to 2015», acceso el 15 agosto 2017, <http://www.cepea.esalq.usp.br/english/gdp/>

⁵⁴ Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento do Estado de Minas Gerais, «Perfil do agronegócio brasileiro», enero 2015, acceso el 05 enero 2018, http://www.agricultura.mg.gov.br/images/files/perfil/perfil_brasil1.pdf.

ciones extraordinariamente ventajosas de las renegociaciones, los indicadores de gestión de los programas indicaron alta tasa de incumplimiento⁵⁵.

La ganadería extensiva, de baja productividad, ha sido la causa directa principal de la deforestación de la Amazonia. Esa actividad es practicada tanto por grandes como por pequeños propietarios. Alrededor del 70% del territorio deforestado fue destinado a la formación de pastos⁵⁶. El área deforestada de la Amazonia brasileña aumentó de 41.500.000 a 58.700.000 hectáreas, de 1990 a 2003. La expansión de la ganadería en la Amazonia fue extraordinaria. En ese período fue deforestada una superficie equivalente a dos veces el territorio de Portugal y duplicado el número de cabezas de vacuno, que pasó de 26 millones en 1990 a 57 millones en 2002. El rebaño saltó del 17,8%, del total de cabezas de ganado del país, a más de un tercio. El 80% del crecimiento del número de reses durante ese período se produjo en la Amazonia⁵⁷.

En virtud de la fuerza económica del agronegocio repercutida en el Parlamento, los miembros del Frente Ruralista ocupan puestos claves en los ministerios y comisiones estratégicas del Parlamento, poder que les permite controlar y formular políticas públicas de su interés. Tradicionalmente, los ruralistas indican el Ministro de Agricultura y el presidente de las Comisiones de Agricultura de la Cámara de Diputados y del Senado, donde se representan a sí mismos. El dominio del aparato estatal resulta por fortalecer el poder de los agraristas, lo que dificulta las tentativas de proteger intereses de grupos sociales vulnerables y de valores ambientales, tales como los pueblos indígenas y los bosques⁵⁸.

En el contexto descrito anteriormente, la LF de 2012 fue bien recibida por la industria de papel y celulosa⁵⁹ y los retrocesos en la protección de los bosques fueron celebrados como una gran victoria por los agraristas⁶⁰. El sector agrario promovió una verdadera pugna contra la LF de 1965 con el fin de legalizar la deforestación ilegal ocurrida en espacios protegidos dentro de inmuebles agrarios privados. La Cámara de Diputados, el Senado Federal y el Poder Ejecutivo, dominados por los ruralistas, caminaron juntos para promover la ma-

⁵⁵ José Graziano Silva, *et al.* «(RE)negociações das dívidas agrícolas», (conferencia, FAO, 2005), <https://ageconsearch.umn.edu/record/148317/files/751.pdf>

⁵⁶ Sérgio Rivero, *et al.* «Pecuária e desmatamento: uma análise das principais causas diretas do desmatamento na Amazônia», *Nova Economia*, (Belo Horizonte) 19, N° 1 (2009): 41-66; Paulo Barreto, Ritaumaria Pereira, Eugênio Arima, *A pecuária e o desmatamento na Amazônia na era das mudanças climáticas* (Belém: Imazon, 2008), 19.

⁵⁷ David Kaimowitz, *et al.* «A conexão hambúrguer alimenta a destruição da Amazônia. Desmatamento e pecuária na Amazônia», (Bogor: Centro para Pesquisa Florestal Internacional), http://www.cifor.org/publications/pdf_files/media/Amazon-Portugese.pdf

⁵⁸ Ivete Simionatto y Carolina Rodrigues Costa, «Como os dominantes dominam: o caso da bancada ruralista», *Temporalis (Brasília)* 12, N° 24 (2012): 215-237.

⁵⁹ Associação Brasileira de Celulose e Papel (BRACELPA), «Novo Código Florestal viabiliza investimentos, diz presidente da Bracelpa», Canal Rural, 14 de diciembre de 2011, acceso el 19 enero de 2017, <http://www.canalrural.com.br/noticias/codigo-florestal/novo-codigo-florestal-viabiliza-investimentos-diz-presidente-bracelpa-3142>

⁶⁰ Sandra Helena Gonçalves, Serviço Nacional de Agricultura y Sindicato Rural, *Novo código florestal* (Curitiba: FAEP, 2012).

por afronta a la moralidad pública, a la legalidad y a la Constitución⁶¹. Los dividendos de la estrategia fueron compartidos en la elección presidencial de 2014, vencida por el grupo en el poder de entonces.

Un estudio estimó la existencia de al menos 110.000 km² de tierra de propiedad de políticos, superficie similar a la del territorio de Bulgaria (110.994 km²), revelando la existencia de un sistema político agrocrático, dominado por políticos propietarios de tierras, dispersos en los Poderes Legislativo y Ejecutivo Federal, estatales y municipales. En promedio, cada senador tenía 973 hectáreas, y ocho de ellos, electos en 2006 y 2010, declararon ante el Tribunal Superior Electoral tener 78.573 hectáreas. El más poderoso de ellos tenía 32.000 hectáreas y había sido multado tres veces por deforestación de 1,5 mil hectáreas de APP. Resalta la investigación que propiedades agrarias y ganado son bienes muy utilizados para blanquear dinero ilícito obtenido por medio de la corrupción⁶².

La deforestación del territorio brasileño es tradicionalmente realizada por la ganadería, responsable de cuatro quintas partes de la deforestación de la Amazonia. La producción de carne continúa aumentando año tras año y cada animal adicional significa aproximadamente una hectárea menos de bosque. En virtud de la insostenibilidad de la ganadería en la región, hoy, pastos y pastizales abandonados dominan el paisaje de extensas superficies de la Amazonia brasileña⁶³.

Brasil tiene más reses que seres humanos y millones de animales pastan en áreas que originalmente fueron bosques. Un estudio reveló la existencia de 500 mil cabezas en manos de 6 mil políticos electos en 2006. La ex presidente de la Confederación Nacional de Agricultura y ex ministra de Agricultura, declaró tener 3.000 reses⁶⁴.

En la legislatura 2010-2014, el Frente Parlamentario Ruralista contaba con 266 diputados y senadores, lo que garantizaba la aprobación de leyes que respondían a los intereses de los agentes hegemónicos del agronegocio brasileño. Este frente es una verdadera institución que refleja el poder agrarista. Un poder dentro del poder estatal que refleja una sociedad patrimonialista, clientelista y violenta⁶⁵.

Las Comisiones de Agricultura del Parlamento Federal y de los Estados son un territorio dominado por grandes propietarios. En el Senado, en 2012, 16 de sus miembros tenían

⁶¹ Edson Ferreira de Carvalho, «Código Florestal, relative verfassungswidrigkeit 'and' die unterschiedlichkeit der regelung: o tiro pode sair pela culatra», *Revista de Direito Ambiental (São Paulo)* 19, N° 75 (2014): 261-288.

⁶² Alceu Castilho, *Partido da Terra: como os políticos conquistam o território brasileiro* (São Paulo: Contexto, 2012).

⁶³ Gerardo Mery, et al., *Bosques para el nuevo milenio - bosques que beneficien a la gente y sustenten la naturaleza*, (Helsinki: Ministerio de Asuntos Exteriores de Finlandia/Unión Internacional de Organizaciones de Investigación Forestal, 2005).

⁶⁴ Alceu Castilho, *Partido da Terra*.

⁶⁵ Ídem.

más de 55.000 hectáreas. En la Cámara de Diputados, 40 de sus miembros tenían patrimonio por un valor de US\$16.000.000 en propiedades agrarias⁶⁶.

La financiación de las campañas electorales es una de las estrategias de los ruralistas para tornar las estructuras democráticas rehenes de sus intereses. A título de ejemplo, tome el caso de la empresa JBS que floreció con el gobierno de Lula da Silva como la mayor empresa del sector cárnico del mundo. De 2006 a 2014, la JBS aumentó las donaciones electorales en un 465 %. En 2010, donó cerca de US\$ 25.000.000 que favorecieron la elección de ocho gobernadores, siete senadores, 40 diputados federales y 19 diputados estatales, así como la propia ex presidenta de Brasil⁶⁷.

En 2012, había un verdadero frente parlamentario de la JBS en el Congreso Nacional. De los diputados financiados por la empresa, solo uno votó contrario a la revocación de la LF de 1965⁶⁸. El propio relator de la LF de 2012 recibió cerca de US\$500.000 de empresas agropecuarias. Diversos Diputados y Senadores, multados por infracciones ambientales participaron directamente en la revocación de la LF de 1965 y en la formulación de la LF de 2012, que más parece un Código Agrario. Incluso, el hijo de la ex ministra de Agricultura, también diputado, fue multado por la Agencia Ambiental Nacional⁶⁹.

En las elecciones de 2014, la situación empeoró aún más. JBS fue la mayor fuente de financiación de campañas políticas de Brasil, cuando donó dinero para 168 candidatos a diputado federal, 197 a diputado estatal, 12 a gobernador, 13 a senador y tres a presidente. La empresa concentró el 80 % de las donaciones a los partidarios del gobierno y el Partido de los Trabajadores recibió el 25% de los recursos⁷⁰.

Obviamente, JBS ha financiado las campañas políticas de la ex presidenta de Brasil y de varios senadores y diputados para defender sus intereses empresariales. Sus representantes en el Parlamento tenían poder de acelerar o retardar los proyectos de su interés. No se puede negar que a esa empresa le interesaba revocar la LF de 1965 para ampliar el cultivo de soja y de pastos, principalmente en los biomas Amazonia y Cerrado.

JBS también lideró, al lado de la constructora OAS, la lista de mayores donantes a la campaña de reelección de la ex presidenta de Brasil, a quien donó oficialmente cerca de US\$6.000.000⁷¹. Los 10 principales donantes contribuyeron financieramente para la elección de 360 de los 513 diputados, es decir, el 70% de los puestos de la Cámara de Dipu-

⁶⁶ Ídem.

⁶⁷ David Friedlander, «Maior doador de campanhas concentra repasses a governistas», Folha de São Paulo, 21 de septiembre de 2014, acceso el 12 diciembre de 2017. <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2014/09/1519452-maior-doador-de-campanhas-concentra-repasses-a-governistas.shtml>

⁶⁸ José Roberto de Toledo, Lucas de Abreu Maia y Rodrigo Burgarelli, «As 10 empresas que mais doaram em 2014 ajudam a eleger 70% da Câmara», O Estado de São Paulo, 08 noviembre de 2014, acceso el 4 febrero de 2015, <http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,as-10-empresas-que-mais-doaram-em-2014-ajudam-a-eleger-70-da-camara,1589802>

⁶⁹ Alceu Castilho, *Partido da Terra*.

⁷⁰ David Friedlander, «Maior doador de campanhas concentra repasses a governistas».

⁷¹ Ídem.

tados. Empresas del Grupo JBS donaron cerca de US\$ 19.000.000 para 162 diputados elegidos. Además JBS donó recursos para la cúpula de 21 de los 28 partidos representados en la Cámara de Diputados. En recompensa, la empresa ha recibido una financiación subvencionada astronómica (cerca de US\$3.000.000.000) del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social⁷².

Hay que subrayar que parte de los donantes fueron flagrados en gorda corrupción en contratos manipulados en la compañía Petrobras, cuya presidenta del Consejo de Administración era la ex presidenta de Brasil. Contabilidad parcial, divulgada por el Ministerio Público Federal, estimó desvíos de cerca de U\$ 6.000.000.000 de Petrobras⁷³.

La realidad anteriormente descrita evidencia que durante la formulación de la LF de 2012 la democracia brasileña estaba gravemente enferma, plagada por una corrupción sistémica. En ese contexto, el sistema de organización social era esencialmente agrocrático (gobierno de los ruralistas) y muy poco democrático. Se observa que detrás de las redes corporativas, el poder económico y político agrario está creando un ambiente institucional cada vez más hostil a la protección de los bosques remanentes y conduciendo el país a una transformación cada vez más retrograda y difícil de ser sanada.

La promulgación de la LF de 2012 fue promovida por intereses de la élite vinculada al sector agrario. Conforme muy bien ha manifestado un diputado contrario a ese estado de degeneración política, la mencionada ley es antipedagógica, ya que favorece a los que violaron la ley y no beneficia a aquellos que mantuvieron el bosque en pie⁷⁴. Esa ley representa un incentivo a la impunidad y al incumplimiento de la legislación con la intención de resguardar intereses económicos minoritarios⁷⁵.

En Brasil, los parlamentarios concentran la mayor parte de sus tierras en propiedades improductivas y acumulan más allá de grandes propiedades, también las medianas y pequeñas. De ello resulta una compleja dinámica que involucra empresas agropecuarias, relaciones de parentesco y tramas interregionales entre políticos del grupo parlamentario agrarista que dan lugar a la apropiación de tierras públicas no registradas, especialmente en áreas de expansión del agronegocio en la Amazonia. Hecho que fatalmente resulta en conflicto con campesinos, pueblos indígenas y otras comunidades tradicionales y mayor deforestación⁷⁶.

⁷² Ídem.

⁷³ Rafael Rosas, «Prejuízo da Petrobras com corrupção passa de R\$ 20 bi, diz procurador», Valor Econômico, 9 de octubre de 2015, acceso el 15 mayo de 2017, en <http://www.valor.com.br/politica/4264768/prejuizo-da-petrobras-com-corrupcao-passa-de-r-20-bi-diz-procurador>

⁷⁴ Ivan Valente, *Novo código florestal brasileiro meio ambiente e biodiversidade brasileira desprotegidos*.

⁷⁵ Pedro Costa Roriz y Philip Martin Fearnside, «A construção do Código Florestal Brasileiro e as diferentes perspectivas para a proteção das florestas», *Novos Cadernos NAEA (Belém)* 18, N° 2 (2015): 51-68.

⁷⁶ Sandra Gonçalves Costa, «A questão agrária no Brasil e a bancada ruralista no congresso nacional» (tesis de Master, Universidade de São Paulo, 2012), <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8136/tde-08012013-143125/pt-br.php>

Hay que recordar que las raíces históricas de la formación de Brasil se establecieron sobre bases agrarias y en la explotación de rapiña de los recursos naturales. La agropecuaria siempre ha tenido importancia central en la economía nacional y en la reproducción del poder político en el corazón del Estado brasileño. Por lo tanto, no es de extrañar que el modelo de desarrollo brasileño es el desdoblamiento del sistema de privilegios puesto al servicio del capital mercantil agrario de la época colonial. Desde el fin de la dictadura militar en 1984, la oligarquía agraria se organizó para elegir sus representantes en el Parlamento Federal y los Parlamentos estatales y municipales, financiados por empresas de los sectores más lucrativos del agronegocio⁷⁷.

El propio Ministerio de Agricultura reconoce que el éxito de la política agrícola brasileña se basa en cuatro pilares: el crédito rural con tasa de interés controlada; los programas de inversión; el seguro rural y; los mecanismos de garantía de precio. Reconoce también que una parte significativa de la demanda de crédito es atendida por el crédito rural oficial con tasas de interés subvencionadas y que, en las últimas cinco campañas productivas, la disponibilidad de crédito oficial aumentó en cerca de US\$ 6.000.000.000 al año⁷⁸. La política de crédito rural es la base de la producción agropecuaria brasileña⁷⁹. Actualmente, la dimensión de la distorsión es tan grande que para financiar la agricultura el gobierno capta recursos a tasa de interés entre 12 y 14% y presta, en promedio, a 8,75% al año con apertura para rebajas y perdones⁸⁰. Un negocio de padre a hijo que agrava la gigantesca deuda pública y genera inflación.

El Parlamento y el Ejecutivo tuvieron la oportunidad de posicionarse hacia el desarrollo sostenible, pero han tomado la decisión de prolongar y robustecer el modelo colonial exportador de materias primas, satisfaciendo en gran medida a los intereses de los productores y exportadores de soja y carne, cuyos negocios demandan deforestación de nuevas tierras para expandir la producción. La LF 2012 sirve por lo menos para desenmascarar el discurso y los compromisos asumidos por Brasil en el plano internacional, frente al cambio climático y la pérdida de biodiversidad⁸¹.

Solo el cambio del criterio de protección de las APP de montes, cerros y montañas de la LF de 2012 redujo su área total protegida en un 87 %. La legalización de la ocupación de las áreas de protección deforestadas ilícitamente antes de 2008 redujo el 58% de la superficie que debería ser restaurada. El 90% de las pequeñas propiedades agrarias –20 hectáreas en el sur de Brasil a 440 hectáreas en la Amazonia– fueron exentas de recuperar la

⁷⁷ Celso Locatel y Fernanda Silva de Lima, «Mudar para manter: políticas agrícolas e o exercício do poder na esfera federal no Brasil», Conferencia en el XIII Colóquio Internacional de Geocrítica, (Barcelona, 5-10 de mayo de 2014).

⁷⁸ André Nassar, «Do crédito para a mitigação de riscos», *Política Agrícola (Brasília)* 24, N° 1 (2015): 3-4.

⁷⁹ Eduardo de Pintor, Geisiane Michelle da Silva y Carlos Alberto Piacenti, «Crédito rural e crescimento econômico no Brasil», *Política Agrícola (Brasília)* 24, N° 1 (2015): 5-19.

⁸⁰ Banco Central de Brasil, «Crédito rural», Banco Central, acceso el 26 marzo de 2016, http://www.bcb.gov.br/pre/bc_atende/port/rural.asp#13.

⁸¹ Ivan Valente, *Novo código florestal brasileiro meio ambiente e biodiversidade brasileira desprotegidos*.

vegetación de las ARL. La inclusión de las APP en el cálculo del área de las ARL redujo la exigencia de restauración de estas últimas al 50% en municipios de la Amazonia ocupados predominantemente por áreas protegidas. En conjunto, estas medidas redujeron el área total que debería ser restaurada de 50 ± 6 a 21 ± 1 millones de hectáreas. Además, la citada ley permite la deforestación legal de más 88 ± 6 millones de hectáreas en propiedades privadas⁸².

3. La vulneración del principio de no regresión por la Ley Forestal de 2012

Distintos estudios científicos vienen alertando como la degradación ambiental amenaza los medios de vida de las personas en todo el mundo, especialmente las más pobres⁸³. El Derecho Ambiental se ha desarrollado en respuesta a los desafíos puestos por este nuevo escenario. Para enfrentar la nueva realidad, esta rama del Derecho fue llamada a desarrollar interpretaciones basadas en principios específicos que a menudo contradicen a institutos o figuras jurídicas clásicas, pero necesarias en un contexto de defensa del equilibrio ecológico bajo una perspectiva holística y de largo plazo⁸⁴.

Las especificidades de la crisis ambiental y las peculiaridades ecológicas de cada país requieren respuestas jurídicas distintas, fundamentadas en la consideración y utilización cuidadosa de principios básicos del Derecho Ambiental, tales como el principio precautorio, desarrollo sostenible y otros principios emergentes como el de prohibición de retroceso. Por retroceso se entiende el retorno a una situación anterior considerada peor o superada, generadora de perjuicios sociales, políticos, económicos y/o ambientales. El propósito del principio es evitar o impedir la deconstrucción o inobservancia del progreso ya conquistado, normalmente reflejado en el desarrollo de acciones, institutos, instrumentos, políticas, programas y estándares de protección o de calidad⁸⁵.

Actualmente, las amenazas de retroceso en la protección ambiental se multiplican en diversos países. Políticos, representantes de poderosos grupos económicos, vienen presentando propuestas demagógicas para simplificar, desregular y revocar la legislación ambiental. En general, crisis económicas favorecen los discursos que demandan menos obligaciones jurídicas en el ámbito de la protección ambiental, vendiendo la idea de que esas

⁸² Britaldo Soares-Filho, et al., «Cracking Brazil's Forest Code», *Science* 344, N° 25 (2014): 363- 364.

⁸³ Cfr. los informes del *Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (IPCC)* de Naciones Unidas.

⁸⁴ Antonio Benjamin, Prefacio, en Organización de los Estados Americanos, *Programa interamericano de capacitación judicial sobre el estado de derecho ambiental* (Washington, DC: Departamento de Desarrollo Sostenible, Secretaría General de la OEA, 2016), 19-20.

⁸⁵ Michel Prieur, «O Princípio da proibição de retrocesso ambiental», en: *Colóquio internacional sobre o princípio da proibição de retrocesso ambiental* (Brasília: Senado Federal, 2012), 11-54; Antonio Benjamin, «Princípio da proibição de retrocesso ambiental», en *Colóquio internacional sobre o princípio da proibição de retrocesso ambiental* (Brasília: Senado Federal, 2012), 55-73; Ângela Costal y Júlio Garcia, «O princípio da proibição do retrocesso ambiental à luz dos argumentos de Jeremy Waldron contra o *judicial review*», en *Encontro nacional do CONPEDI/UniCuritiba*, 22, 2013, Curitiba. *25 Anos da Constituição Cidadã: os atores sociais e a concretização sustentável dos objetivos da república* (Florianópolis: FUNJAB, 2013), 367-387.

obligaciones son un freno al desarrollo y la lucha contra la pobreza. En tiempos normales, la legislación es poco efectiva en proteger el ambiente, de modo que las derogaciones o flexibilizaciones de las normas ambientales, conquistadas a duras penas, ciertamente las tornarán inoperantes o reducirán aún más su efectividad.

A nivel constitucional y en materia ambiental el ejemplo quizá más claro del principio de no regresión está en la Constitución de Bután, de 2008, cuyo artículo 5º, §3º determina que un mínimo del 60% de la superficie total de su territorio se mantendrán bajo cubierta forestal por la eternidad⁸⁶.

La Constitución brasileña de 1988 confiere lugar destacado a la protección ambiental, dedicándole un capítulo específico y varias disposiciones dispersas en el texto constitucional, dándole así jerarquía jurídica privilegiada. La Carta política, en su artículo 225, dispone que todos tienen derecho al medio ambiente ecológicamente equilibrado, bien de uso común del pueblo y esencial a la sana calidad de vida, imponiéndose al poder público y a la colectividad el deber de defenderlo y preservarlo para las presentes y futuras generaciones. A pesar de esto, este derecho no figura en el título II, consagrado a los derechos y garantías fundamentales, la doctrina más autorizada lo considera un derecho fundamental tanto en el ámbito material como en el plano formal⁸⁷. Esta conclusión se basa en el artículo 5º, § 2º, el cual dispone que los derechos y las garantías expresados en la Constitución no excluyen otros derivados del régimen y de los principios por ella adoptados, o de los tratados en que Brasil es parte.

El Supremo Tribunal Federal ya reconoció el derecho al medio ambiente ecológicamente equilibrado como típico derecho fundamental de tercera dimensión, considerándolo prerrogativa jurídica de titularidad colectiva dentro del proceso de afirmación de los derechos humanos. La Corte lo asoció al principio de solidaridad como parte del proceso de desarrollo, expansión y reconocimiento de los derechos humanos, caracterizados, como valores fundamentales indisponibles⁸⁸.

La Constitución confiere protección reforzada a los derechos fundamentales, determinando, en su art. 60, § 4º, IV, que no pueden ser objeto de deliberación tendiente a abolirlos. Por esta razón son consideradas cláusulas pétreas o permanentes. Como el derecho al ambiente ecológicamente equilibrado es considerado un derecho fundamental, está protegido por la intangibilidad constitucional, constituyendo verdadero derecho adquirido. Como tal, la Constitución, en su art. 5º, XXXVI, limita el poder del legislador al asegurar que la ley no perjudicará el derecho adquirido.

⁸⁶ Bután, Constitución del Reino de Bután, disponible en: http://www.nationalcouncil.bt/assets/uploads/docs/acts/2017/Constitution_of_Bhutan_2008.pdf

⁸⁷ Ingo Sarlet y Tiago Fensterseifer, «Notas sobre a proibição de retrocesso em matéria (socio) ambiental», en *Colóquio internacional sobre o princípio da proibição de retrocesso ambiental* (Brasília: Senado Federal, 2012), 121-206; Paulo Machado, «La constitution brésilienne et l'environnement», *Cahiers du Conseil constitutionnel* 15 (2003): 162-168.

⁸⁸ Supremo Tribunal Federal, MS 22.164, de fecha 30 de octubre de 1995.

Además de la cláusula expresa de no regresión consagrada en la Constitución brasileña, el principio de prohibición de retroceso ambiental constituye principio constitucional implícito, que se impone al legislador en nombre de la garantía constitucional de los derechos adquiridos y de los principios constitucionales de seguridad jurídica, dignidad humana y efectividad máxima de los derechos fundamentales⁸⁹. Por tanto, es razonable adoptar la exégesis que vincule tanto el Poder Ejecutivo, como el Poder Legislativo, en el sentido de vedar la deliberación sobre propuesta de enmienda constitucional y de leyes que anulan o restringen la protección ambiental por debajo de un nivel mínimo adecuado⁹⁰.

En Brasil, el principio de prohibición de retroceso ambiental ya fue acogido judicialmente. El Superior Tribunal de Justicia ha reconocido formalmente el principio de no retroceso en algunos casos. En el más emblemático se ha fijado que los avances en la protección ambiental conquistados en el pasado no pueden ser diluidos, destruidos o negados por la generación actual o por las venideras⁹¹.

El principio de prohibición de retroceso fue invocado por el Ministerio Público Federal (MPF) ante el Supremo Tribunal Federal para solicitar la declaración de inconstitucionalidad de los retrocesos promovidos por la Ley Forestal de 2012 relativos a la desprotección de las APP y ARL. En virtud del estrecho vínculo entre los dos institutos jurídicos y la protección de procesos ecológicos esenciales, ecosistemas frágiles y especies amenazadas de extinción, fueron argüidos la inconstitucionalidad de las normas destinadas a reducir el nivel de su tutela legal⁹².

El MPF afirmó que las alteraciones introducidas por la Ley Forestal de 2012 violarían el principio de prohibición de retroceso ambiental y vulnerarían el orden constitucional brasileño en función de la reducción directa de patrones de protección prescritos por la propia Constitución Federal sobre espacios territoriales especialmente protegidos (art. 225, §1º, III). Alegó que esta reducción causaría perjuicios a las funciones ecológicas de todos los biomas brasileños y debilitaría los instrumentos de protección ambiental, además de legalizar o consolidar daños ambientales ya perpetrados en violación a la legislación precedente⁹³.

⁸⁹ Ingo Sarlet y Tiago Fensterseifer, «Notas sobre a proibição de retrocesso em matéria (socio) ambiental»; Paulo Machado, «La constitution brésilienne et l'environnement»; Michel Prieur, «O Princípio da proibição de retrocesso ambiental».

⁹⁰ Patryck Ayala, «Direito fundamental ao ambiente e a proibição de regresso nos níveis de proteção ambiental na constituição brasileira», en *Colóquio internacional sobre o princípio da proibição de retrocesso ambiental* (Brasília: Senado Federal, 2012), 207-246; Walter Rothenburg, «Não retrocesso ambiental: direito fundamental e controle de constitucionalidade», en *Colóquio internacional sobre o princípio da proibição de retrocesso ambiental* (Brasília: Senado Federal, 2012), 247-270.

⁹¹ Superior Tribunal de Justicia, Recurso Especial 302.906/SP, de fecha 26 de agosto de 2010.

⁹² Acciones Directas de Inconstitucionalidad (ADIs) 4901, 4902, 4903, propuestas por la Procuraduría-General de la República, ADI 4937 propuesta por el Partido Socialismo y Libertad (Psol) y Acción Declaratoria de Constitucionalidad (ADC) 42, propuesta por el Partido Progresista (PP).

⁹³ MPF, Memorial de Procuraduría-General de la República, disponible en: http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/Memorial_AADDI_4901_NovoCodigoFlorestal.pdf

Según el MPF, los citados cambios infringirían deberes fundamentales asignados al poder público, a ejemplo de la prohibición de que espacios territoriales especialmente protegidos sean utilizados de forma a comprometer los atributos que justifican su protección; el deber de preservar y restaurar procesos ecológicos esenciales; el deber de proteger la diversidad y la integridad del patrimonio genético; el deber de proteger la fauna y la flora y la prohibición de prácticas que coloquen en riesgo su función ecológica. Añadió que, al debilitar el régimen de protección de las APP y las ARL, y en algunos casos extinguirlas, el legislador ordinario violó los artículos 186, I y II, y 225 de la Constitución brasileña. Además, el retroceso promovido por la citada ley colisionaría con obligaciones internacionales contraídas por Brasil, en especial, en la Convención sobre Diversidad Biológica y la Convención del Clima⁹⁴.

El MPF destacó que la Constitución brasileña, en su artículo 225, § 1º, I, II e VII, obliga al legislador, administrador y juez a preservar y restaurar los procesos ecológicos esenciales, preservar la diversidad y la integridad del patrimonio genético del país, proteger la fauna y la flora y a impedir prácticas que coloquen en riesgo su función ecológica o que provoquen la extinción especies.

No obstante los razonables argumentos del MPF, el Tribunal Supremo ratificó la constitucionalidad de la mayor parte de las normas cuestionadas de la Ley Forestal aprobada en 2012 bajo la poderosa influencia de la bancada ruralista. Al final, 18 de las 23 imputaciones de inconstitucionalidad fueron rechazadas. Prácticamente todas las decisiones relevantes fueron desfavorables al medio ambiente. El Tribunal Supremo refrendó la amnistía dada a los terratenientes que habían deforestados ilegalmente sus APP y ARL antes del 22 de julio de 2008, exentándoles de pagar las multas y replantar los bosques despejados. Además, la decisión ha permitido reducir el tamaño de las APP y ARL en todo territorio nacional.

Los magistrados fundamentaron sus decisiones vencedoras en la división de poderes, entendiendo que se deberían respetar las opciones legislativas hechas por el Parlamento. El dictamen más contundente fue del magistrado Gilmar Mendes, vinculado por lazos familiares e ideológicos a los ruralistas, que votó por la total improcedencia de todas las Acciones Directas de Inconstitucionalidad. Para él la aplicación al caso del principio de la prohibición de retroceso no puede ser una barrera infranqueable para cualquier cambio en el ámbito de los derechos fundamentales, so pena de destruir la función del Legislativo⁹⁵.

El magistrado ironizó al decir que el Tribunal no podría atropellar la decisión legislativa para hacer feliz a las ONG internacionales en nombre de la prohibición de retroceso. Él provocó indignación en la comunidad científica al afirmar que sus argumentos contrarios

⁹⁴ Idem.

⁹⁵ «Supremo Tribunal Federal, Ministros Ricardo Lewandowski y Gilmar Mendes votam no julgamento sobre Código Florestal», Supremo Tribunal Federal, acceso el 21 de abril de 2019, <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=370391>

a los cambios legislativos no pasaban de meras elucubraciones. En consecuencia, la Sociedad Brasileña para el Progreso de la Ciencia y la Academia Brasileña de Ciencias divulgaron una carta de repudio a las declaraciones del ministro del Supremo Tribunal Federal⁹⁶.

Como había alertado Michel Prieur, profesor Emérito de la Universidad de Limoges, Francia, los críticos al principio de no regresión ambiental no dejarían de invocar una nueva forma de inmovilismo o de conservadurismo. En realidad, no saben que el derecho al ambiente no es un derecho humano como los demás. Según el profesor, salvaguardar lo que ya se ha adquirido en materia medioambiental no es una vuelta al pasado, sino, al contrario, una garantía de futuro. En su lección, el derecho fundamental al ambiente ecológicamente equilibrado se encuentra vinculada al más intangible de los derechos humanos: el derecho a la vida, comprendido como un derecho de supervivencia frente a las amenazas que pesan sobre el Planeta, por las degradaciones múltiples del medio donde están los seres vivos⁹⁷. En la visión de Prieur, el principio de no regresión ya está reconocido como indispensable al desarrollo sostenible, como garantía de los derechos de las generaciones futuras, siendo un verdadero seguro para el bienestar de los ciudadanos del mundo.

Juristas⁹⁸ de notoria reputación científica predijeron que la legitimación de la impunidad de los responsables de la deforestación y la debilitación de institutos básicos de la política ambiental brasileña además de constituir un evidente retroceso jurídico-constitucional y ambiental resultaría un aumento de la deforestación y de las emisiones de gases generadores del calentamiento global, especialmente de CO₂. Desgraciadamente, las previsiones se cumplieron en nivel extraordinario.

Después de casi diez años de declive en los índices de deforestación en la Amazonía, el desmonte de bosques recuperó ímpetu en el año 2012. La deforestación en 2016 fue la más elevada desde 2008, llegando a casi 8.000 km² con un incremento del 28,7% en comparación con 2015. En comparación con 2012, la tasa anual de deforestación había aumentado un 75% en 2016⁹⁹. Desde la promulgación de la Ley Forestal, en mayo de 2012, hasta julio de 2018, la Amazonia había perdido 44.421 km² de bosques. La tasa oficial de deforestación entre agosto de 2017 y julio de 2018 fue de 7.900 km², un aumento de 14% en comparación con 2017, cuando fueron deforestados 6.947 km². Esto significa que Brasil continúa liderando la pérdida mundial de bosques naturales, especialmente primarios¹⁰⁰.

Entre 2013 y 2016 la degradación de la Amazonia alcanzó la inaceptable cifra de 47.579 km². En 2016, la tasa anual de degradación forestal había aumentado un 617,3% en

⁹⁶ Cfr. la carta integralmente en: <https://www.oeco.org.br/blogs/salada-verde/cientistas-rebatem-declaracao-de-gilmar-mendes-sobre-codigo-florestal/>

⁹⁷ Michel Prieur, *O Princípio da proibição...*, 48.

⁹⁸ Ingo Sarlet y Tiago Fensterseifer, «Notas sobre a proibição de retrocesso em matéria (socio) ambiental».

⁹⁹ Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), «Taxas anuais do desmatamento - 1988 até 2016», INPE, 2017, acceso el 26 marzo de 2017, http://www.obt.inpe.br/prodes/prodes_1988_2016n.htm.

¹⁰⁰ FAO, *Evaluación de los recursos forestales mundiales 2015 ¿Cómo están cambiando los bosques del mundo?* (Roma: FAO, 2015).

comparación con 2013¹⁰¹. Considerando que la degradación forestal es la primera etapa de la deforestación, lo peor está por venir. Entre los factores que contribuyeron para el aumento de la deforestación y degradación forestal están el cambio legislativo y la debilitación de la Ley Forestal¹⁰². Hay que subrayar que la deforestación y degradación forestal en la Amazonía significa la emisión de miles de millones de toneladas de CO₂.

Desde la promulgación de la Constitución Federal, en 1988, cuando la Foresta Amazónica fue considerada por ella patrimonio nacional, la deforestación acumulada de la Amazonia Legal hasta 2018 fue de 436.621 km², territorio muy superior al de Alemania (357.168 km²)¹⁰³. No se puede olvidar que los Bosques Atlánticos y de Araucaria fueron prácticamente destruidas, restando solo cerca de 4% de la primera y menos de 3% de la segunda¹⁰⁴.

Desafortunadamente, el futuro de la protección ambiental en Brasil no es animador, pues el nuevo presidente de Brasil, Jair Bolsonaro, ha prometido debilitar el Ministerio del Medioambiente y flexibilizar todavía más las leyes medioambientales. Además de no demarcar tierras indígenas anunció su reducción, hechos que ciertamente contribuirán para aumentar los índices de deforestación y el aumento de las emisiones de gases de efecto invernadero.

Conclusiones

La Ley Forestal de 1965 fue objeto de verdadera guerra en el sentido de revocarla con la clara intención de legalizar las ocupaciones ilegales de las APP y ARL y ampliar la frontera agrícola y pecuaria en la Amazonia. Entre los retrocesos más significativos, se destacan la drástica disminución de las APP y la extinción de algunas especies de esos espacios protegidos, la extinción de la ARL en propiedades con menos de cuatro módulos fiscales –en la Amazonia, eso significa inmuebles agrarios con hasta 400 hectáreas–, además de amnistiar a quién deforestó ilegalmente hasta el 22 de julio de 2008. La Ley Forestal prevé un Programa de Recuperación Ambiental en parte de las APP y ARL degradadas, pero pasado casi siete años no ha salido del papel. Con la crisis económica y la hostilidad manifestada por el nuevo presidente de Brasil contra la protección ambiental, es probable que permanezca en el papel.

¹⁰¹ Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais, *Mapeamento da degradação florestal na Amazônia brasileira*, acceso el 13 de diciembre de 2018, <http://www.obt.inpe.br/OBT/assuntos/programas/amazonia/degrad>

¹⁰² Elis Araújo *et al.*, *Unidades de Conservação mais desmatadas da Amazônia Legal (2012-2015)*, (Belém: Imazon, 2017).

¹⁰³ Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), «Taxas anuais do desmatamento - 1988 até 2018», INPE, 2017, acceso el 13 de diciembre de 2018, <http://www.obt.inpe.br/prodes/dashboard/prodes-rates.html>.

¹⁰⁴ Serviço Florestal Brasileiro (SFB), *Florestas do Brasil em resumo - 2013: dados de 2007-2012* (Brasília: SFB, 2013).

En la perspectiva del Ministerio Público Federal y de diversos juristas, la LF 2012 estableció normas que violan frontalmente el principio de prohibición de retroceso, así como diversos principios constitucionalmente establecidos con la finalidad de proteger el ambiente ecológicamente equilibrado para las presentes y futuras generaciones. Entre todas las inconstitucionalidades, vale destacar la amnistía a las personas que deforestaron las APP y ARL y la legalización de las ocupaciones ilícitas de esos espacios protegidos, eliminando la obligación de reparar los daños ambientales causados en gran parte de ellos.

Las APP y ARL tenían como objetivos primordiales la protección de los suelos, la biodiversidad, los recursos hídricos, además de contribuir al mantenimiento del microclima y para mitigar los efectos negativos del cambio climático. Sin embargo, sus funciones fueron drásticamente mermadas por la LF 2012. La reducción del nivel de protección ambiental en época de graves cambios climáticos, desregulación del ciclo hidrológico, escasez de agua, veloz retracción de los hábitats naturales y creciente número de especies extintas y amenazadas de extinción constituye, sin duda, innegable retroceso ecológico.

La previsión que la legitimación de la impunidad estimularía la deforestación y degradación forestal, especialmente en la Amazonia, se cumplió, conforme comprueban informes oficiales y estudios científicos. Brasil asumió el compromiso internacional de disminuir la deforestación. Por tanto, la actitud del legislador contraría el compromiso político-jurídico de proteger la biodiversidad y combatir las fuentes emisoras de los gases generadores del calentamiento global, cuya principal contribución de Brasil procede de la deforestación y de la quema de la vegetación forestal.

La Ley Forestal de 2012 fue aprobada para atender a los intereses de corto plazo especialmente de los empresarios del agronegocio. Sin embargo, no se consideraron los significativos impactos negativos sobre la seguridad hídrica y alimentaria que pueden derivar de la desprotección ambiental de las APP y ARL en todo el país. En virtud de la indivisibilidad e interdependencia de los derechos fundamentales, no solo el derecho fundamental al ambiente será afectado, sino también derechos sociales como el abastecimiento de agua y alimentos, con graves reflejos sobre el bienestar de la población brasileña, principalmente la más pobre.

El principio de prohibición de retroceso, especialmente en materia medioambiental, impone no solo medidas para evitar retrocesos por parte del legislador y del administrador, sino también la obligación de promover avances y progresos en la realización del derecho fundamental al ambiente ecológicamente equilibrado. Así, verificada violación al contenido esencial de este derecho, por medio de limitaciones legislativas desproporcionadas, como ha ocurrido de forma cristalina en las alteraciones promovidas por la LF 2012, el Ministerio Público Federal, la comunidad científica y la sociedad brasileña creía que el Supremo Tribunal Federal decretase la inconstitucionalidad de los retrocesos en cuestión.

A pesar de las alteraciones legislativas promovidas por la LF 2012, la indiscutible violación a la garantía constitucional de prohibición de retroceso ambiental y de los deberes de protección ambiental asignados por la Constitución al Estado brasileño, el Supremo Tribunal Federal refrendó los cambios con base en el principio de la división de poderes.

El estudio permite confirmar la hipótesis de que la LF de 2012 fue formulada para anular casi completamente las APP y ARL, legalizar las ocupaciones ilegales de estos dos espacios protegidos, amnistiar a los infractores y aumentar el territorio susceptible de deforestación legal. El análisis del contexto político que condujo a la formulación de dicha Ley revela que la causa subyacente determinante de la eliminación de los bosques naturales brasileños resulta del modelo agrocárstico adoptado por la elite económica de Brasil.

La inteligencia política y jurídica brasileña no ha tenido comprensión suficiente de que árboles, bosques, agricultura y hombres son componentes de la misma naturaleza. Los bosques están más estrechamente vinculados a la vida humana que se imagina. El agua que llega a todos los hogares y riega las plantaciones y el aire que se respira fueron, en una etapa de sus ciclos, producidos y depurados por bosques. No se puede olvidar que la protección de sus múltiples funciones es garantía de vitalidad de los ecosistemas de donde se extraen los más preciosos bienes de la humanidad: alimento y agua.

Bibliografía

- Agência Nacional de Águas (ANA). «Nota Técnica N° 12/2012». Acceso el 28 de febrero de 2017. http://arquivos.ana.gov.br/imprensa/noticias/20120509_NT_n_012-2012-CodigoFlorestal.pdf.
- Alston, Lee y Bernardo Mueller Alston, «Legal reserve requirements in Brazilian forests: path dependent evolution of *de facto* legislation», *Economia (Brasília)* 8, N° 4 (2008): 25-53.
- Álvares da Silva, Eduardo y Maycon Cardoso Berriel. «Práticas institucionais e grupos de interesse: a geograficidade da Bancada Ruralista e as estratégias hegemônicas no parlamento brasileiro». En *Anais do XIX Encontro Nacional de Geografia Agrária*. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2009.
- Araújo, Elis, *et al.* *Unidades de Conservação mais desmatadas da Amazônia Legal (2012-2015)*. Belém: Imazon, 2017.
- Associação Brasileira de Celulose e Papel (BRACELPA), «Novo Código Florestal viabiliza investimentos, diz presidente da Bracelpa». Canal Rural, 14 de diciembre de 2011, acceso el 19 enero de 2017, <http://www.canalrural.com.br/noticias/codigo-florestal/novo-codigo-florestal-viabiliza-investimentos-diz-presidente-bracelpa-3142>
- Ayala, Patryck. «Direito fundamental ao ambiente e a proibição de regresso nos níveis de proteção ambiental na constituição brasileira». En *Colóquio internacional sobre o princípio da proibição de retrocesso ambiental*. Brasília: Senado Federal, 2012, 207-246.
- Azevedo, Tasso, *et al.* «Código florestal: análise dos principais problemas do novo relatório, Aldo Rebelo. SOS Florestas e Instituto Socioambiental». Acceso el 20 enero de 2017, https://www.socioambiental.org/banco_imagens/pdfs/Nota_tecnica_sobre_CF.pdf
- Banco Central de Brasil. «Crédito rural». Acceso el 26 marzo de 2016, http://www.bcb.gov.br/pre/bc_atende/port/rural.asp#13.

- Barreto, Paulo, Ritaumaria Pereira, Eugênio Arima. *A pecuária e o desmatamento na Amazônia na era das mudanças climáticas*. Belém: Imazon, 2008.
- Benjamin, Antonio. «Princípio da proibição de retrocesso ambiental». En *Colóquio internacional sobre o princípio da proibição de retrocesso ambiental*. Brasília: Senado Federal, 2012.
- Benjamin, Antonio. *Prefacio*. En Organización de los Estados Americanos, *Programa interamericano de capacitación judicial sobre el estado de derecho ambiental*. Washington, DC: Departamento de Desarrollo Sostenible, Secretaría General de la OEA, 2016.
- Brançalion, Pedro, et al. «A critical analysis of the native vegetation protection law of Brazil (2012): updates and ongoing initiatives», *Natureza & Conservação (Rio de Janeiro)* 14 (2016): 1–15.
- Castilho, Alceu. *Partido da Terra: como os políticos conquistam o território brasileiro*. São Paulo: Contexto, 2012.
- Centro de Estudos Avançados em Economia Aplicada (CEPEA). «BR Agribusiness GDP 1995 to 2015». Acceso el 15 agosto 2017, <http://www.cepea.esalq.usp.br/english/gdp/>
- Costa Roriz, Pedro y Philip Martin Fearnside. «A construção do Código Florestal Brasileiro e as diferentes perspectivas para a proteção das florestas». *Novos Cadernos NAEA (Belém)* 18, N° 2 (2015): 51-68.
- Costal, Ângela y Júlio Garcia. «O princípio da proibição do retrocesso ambiental à luz dos argumentos de Jeremy Waldron contra o *judicial review*». En Encontro nacional do CONPEDI/UniCuritiba, Curitiba. *25 Anos da Constituição Cidadã: os atores sociais e a concretização sustentável dos objetivos da república*. Florianópolis: FUNJAB, 2013, 367-387.
- de Oliveira Ramos, Camila Crispim y Luiz dos Anjos. «The width and biotic integrity of riparian forests affect richness, abundance, and composition of bird communities». *Natureza & Conservação (Rio de Janeiro)* 12 (2014): 59–64.
- de Pintor, Eduardo, Geisiane Michelle da Silva y Carlos Alberto Piacenti. «Crédito rural e crescimento econômico no Brasil». *Política Agrícola* (Brasília) 24, N° 1 (2015): 5-19.
- de Toledo, José Roberto, Lucas de Abreu Maia y Rodrigo Burgarelli. «As 10 empresas que mais doaram em 2014 ajudam a eleger 70% da Câmara». O Estado de São Paulo, 08 noviembre de 2014, acceso el 4 febrero de 2015, <http://politica.estadao.com.br/noticias/geral/as-10-empresas-que-mais-doaram-em-2014-ajudam-a-eleger-70-da-camara,1589802>
- Dostoievski, Fiódor. *O Idiota*. São Paulo: Editora 34, 2002.
- Dudley, Nigel. *Directrices para la aplicación de las categorías de gestión de áreas protegidas*. Gland: UICN, 2008.
- FAO. *Evaluación de los recursos forestales mundiales 2015 ¿Cómo están cambiando los bosques del mundo?* Roma: FAO, 2015.
- FAO. *Marco para la evaluación y seguimiento de la gobernanza forestal*. Roma: FAO, 2011.
- Federação da Agricultura do Estado do Paraná, Serviço Nacional de Agricultura y Sindicato Rural. *Novo código florestal*. Curitiba: FAEP, 2012.

- Ferreira de Carvalho, Edson. «Código Florestal, relative verfassungswidrigkeit 'and' die unterschiedlichkeit der regelung: o tiro pode sair pela culatra». *Revista de Direito Ambiental (São Paulo)* 19, N° 75 (2014): 261-288.
- Friedlander, David. «Maior doador de campanhas concentra repasses a governistas». Folha de São Paulo, 21 de septiembre de 2014, acceso el 12 diciembre de 2017. <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2014/09/1519452-maior-doador-de-campanhas-concentra-repasses-a-governistas.shtml>
- Galetti, Mauro, *et al.* «Mudanças no Código Florestal e seu impacto na ecologia e diversidade dos mamíferos no Brasil». *Biota Neotropica (Campinas)* 10, N° 4 (2010): 47-52.
- Giessen, Lukas, Daniela Kleinschmit, Michael Böcher. «Between power and legitimacy - Discourse and expertise in forest and environmental governance». *Forest Policy and Economics (Göttingen)* 11 (2009): 452-453.
- Giessen, Lukas, Max Krott, Torsten Möllmann. «Increasing representation of states by utilitarian as compared to environmental bureaucracies in international forest and forest-environmental policy negotiations». *Forest Policy and Economics (Göttingen)* 38 (2014): 97-104.
- Giessen, Lukas. «Reviewing the main characteristics of the international forest regime complex and partial explanation for its fragmentation». *International Forestry Review (Göttingen)* 15, N° 1 (2013): 60-70.
- Gonçalves Costa, Sandra. «A questão agrária no Brasil e a bancada ruralista no congresso nacional». Tesis de Master, Universidade de São Paulo, 2012. <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8136/tde-08012013-143125/pt-br.php>
- Graziano Silva, José, *et al.* «(RE)negociações das dívidas agrícolas». Conferencia, FAO, 2005. <https://ageconsearch.umn.edu/record/148317/files/751.pdf>
- Gruppi, Luciano. *O conceito de hegemonia em Gramsci*. Rio de Janeiro: Graal, 1978.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). *Censo Demográfico de 2010*. Rio de Janeiro: IBGE, 2011.
- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). *Código florestal: implicações do PL 1876/99 nas áreas de reserva legal*. Rio de Janeiro: IPEA, 2011.
- Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais, «Taxas anuais do desmatamento - 1988 até 2018», INPE, 2017, acceso el 13 de diciembre de 2018, <http://www.obt.inpe.br/prodes/dashboard/prodes-rates.html>.
- Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais. «Taxas anuais do desmatamento - 1988 até 2016». INPE, 2017. Acceso el 26 marzo de 2017. http://www.obt.inpe.br/prodes/prodes_1988_2016n.htm
- Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais. *Mapeamento da degradação florestal na Amazônia brasileira*. Acceso el 13 de diciembre de 2018. <http://www.obt.inpe.br/OBT/assuntos/programas/amazonia/degrad>
- Jan van Bodegom, Arend, *et al.* *FLEGT beyond t. exploring the meaning of 'governance' concepts for the FLEGT process*. Wageningen: Wageningen University and Research Centre, 2008.
- Kaimowitz, David, *et al.* «A conexão hambúrguer alimenta a destruição da Amazônia. Desmatamento e pecuária na Amazônia». Bogor: Centro para Pesquisa Florestal Internacional. http://www.cifor.org/publications/pdf_files/media/Amazon-Portugese.pdf

- Kaimuddin Sahide, Muhammad, et al. «Towards state hegemony over agricultural certification: from voluntary private to mandatory state regimes on palm oil in Indonesia». *Jurnal Manajemen Hutan Tropika* (Bogor), 21, N° 3 (2015), 162-171.
- Kröger, Markus. «[Inter-sectoral determinants of forest policy: the power of deforesting actors in post-2012 Brazil](#)». *Forest Policy and Economics* (Göttingen) 77 (2017): 24–32.
- Krott, Max. *Forest policy analysis*. Dordrecht: Springer, 2005.
- Locatel, Celso y Fernanda Silva de Lima. «Mudar para manter: políticas agrícolas e o exercício do poder na esfera federal no Brasil». Conferencia en el XIII Colóquio Internacional de Geocrítica. Barcelona, 5-10 de mayo de 2014.
- Machado, Paulo. «La constitution brésilienne et l'environnement». *Cahiers du Conseil constitutionnel* 15 (2003): 162-168.
- Magrone, Eduardo. «Gramsci e a educação: a renovação de uma agenda esquecida». *Cadernos Cedes (Campinas)* 26, N° 70 (2006): 353-372.
- Martinelli, Luiz Antônio, et al. «A falsa dicotomia entre a preservação da vegetação natural e a produção agropecuária». *Biota Neotropica (Campinas)* 10, N° 4 (2010): 323-330.
- Martins, Susian. «Relatório técnico - potenciais impactos das alterações do código florestal brasileiro na meta nacional de redução de emissões de gases de efeito estufa. Observatório do Clima». Observatório do Clima, noviembre de 2010, acceso el 20 enero 2017, http://d3nehc6yl9qzo4.cloudfront.net/downloads/relatorio_cfb_e_meta_versao_preliminar_observatorio_clima_doc.pdf;
- Matos, Marcos Antônio y David Roquetti Filho. «O bom desempenho internacional». *Visão Agrícola (Piracicaba)* 10 (2012): 70-73.
- Meloni Nassar, André y Laura Barcellos Antoniazzi. «Reforma do código florestal: uma visão equilibrada». *Visão Agrícola (Piracicaba)* 10 (2012.): 4-7.
- Mery, Gerardo, et al. *Bosques para el nuevo milenio - bosques que beneficien a la gente y sustenten la naturaleza*. Helsinki: Ministerio de Asuntos Exteriores de Finlandia/Unión Internacional de Organizaciones de Investigación Forestal, 2005.
- Metzger, Jean Paul, et al. «Brazilian law: full speed in reverse». *Science* 329 (2010): 276-277.
- Metzger, Jean Paul. «¿O Código Florestal tem base científica?», *Natureza & Conservação* 8, N° 1 (2010.): 92-99.
- Michalski, Fernanda, Darren Norris, Carlos A. Peres. «No return from biodiversity loss». *Science* 329 (2010): 1282-1282.
- Ministério Público Federal (MPF). «O novo código florestal e a atuação do Ministério Público federal». MPF, Brasília. Acceso el 18 enero de 2018, <http://4ccr.pgr.mpf.mp.br/documentos-e-publicacoes/base-de-dados/trabalhos-sobre-o-codigo-florestal/novo-codigo-florestal-e-atuacao-mpf.pdf>
- MPF. Memorial de Procuraduría-General de la República. http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/Memorial_AADDI_4901_NovoCodigoFlorestal.pdf
- Nassar, André. «Do crédito para a mitigação de riscos». *Política Agrícola (Brasília)* 24, N° 1 (2015): 3-4.
- Nobre, Carlos y Ana Paula Dutra de Aguiar. «A volta da devastação». *Revista Veja* (São Paulo), 22 de febrero de 2017, 80-81.

- Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB) y Frente Parlamentar do Cooperativismo (FPC). *Revisão do Código Florestal: o desafio de preservar e produzir* (Brasília: OCB, 2011).
- Pierre, Jon y B. Guy Peters. *Governing complex societies - trajectories and scenarios*. Basingstoke: Palgrave MacMillan, 2005.
- Pontes, Alcécia. «O camisa 10 do agro». Revista Dinheiro Rural, acceso el 10 enero 2018, <http://dinheirorural.com.br/secao/agronegocios/o-camisa-10-do-agro>
- Prieur, Michel. «O Princípio da proibição de retrocesso ambiental». En *Colóquio internacional sobre o princípio da proibição de retrocesso ambiental*. Brasília: Senado Federal, 2012.
- Rebello, Aldo. «Parecer do relator deputado federal Aldo Rebello (PCdoB-SP) ao Projeto de Lei nº 1876/99 e apensados». Acceso el 28 diciembre 2017. http://www.abce.org.br/downloads/PL_1876_99.pdf
- Rivero, Sérgio, et al. «Pecuária e desmatamento: uma análise das principais causas diretas do desmatamento na Amazônia». *Nova Economia*, (Belo Horizonte) 19, N° 1 (2009): 41-66;
- Rosas, Rafael. «Prejuízo da Petrobras com corrupção passa de R\$ 20 bi, diz procurador». Valor Econômico, 9 de octubre de 2015, acceso el 15 mayo de 2017, <http://www.valor.com.br/politica/4264768/prejuizo-da-petrobras-com-corrupcao-passa-de-r-20-bi-diz-procurador>
- Rothenburg, Walter. «Não retrocesso ambiental: direito fundamental e controle de constitucionalidade». En *Colóquio internacional sobre o princípio da proibição de retrocesso ambiental*. Brasília: Senado Federal, 2012, 247-270.
- Sarlet, Ingo y Tiago Fensterseifer. «Notas sobre a proibição de retrocesso em matéria (socio) ambiental». En *Colóquio internacional sobre o princípio da proibição de retrocesso ambiental*. Brasília: Senado Federal, 2012, 121-206.
- Sarney Filho, José. «¿Queremos ver nosso país na contramão da história?». *Visão Agrícola (Piracicaba)* 10 (2012): 39-41.
- Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento do Estado de Minas Gerais. «Perfil do agronegócio brasileiro», enero 2015. Acceso el 05 enero 2018, http://www.agricultura.mg.gov.br/images/files/perfil/perfil_brasil1.pdf.
- Serviço Florestal Brasileiro. *Florestas do Brasil em resumo - 2013: dados de 2007-2012*. Brasília: FB, 2013.
- Simionatto, Ivete y Carolina Rodrigues Costa. «Como os dominantes dominam: o caso da bancada ruralista». *Temporalis (Brasília)* 12, N° 24 (2012): 215-237.
- Soares-Filho, Britaldo, et al. «Cracking Brazil's Forest Code». *Science* 344, N° 25 (2014): 363- 364.
- Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC) y Academia Brasileira de Ciências (ABC). *O código florestal e a ciência: contribuições para o diálogo*. São Paulo: SBPC y ABC, 2012.
- Sparovek, Gerd, et al. «A revisão do código florestal brasileiro». *Novos Estudos (São Paulo)* 89 (2011): 111-135.
- Sparovek, Gerd, et al. «The revision of the Brazilian Forest Act: increased deforestation or a historic step towards balancing agricultural development and nature conservation?». *Environmental Science & Policy (Austin)* 16 (2012): 65–72.
- Superior Tribunal de Justicia. Recurso Especial 302.906/SP. 26 de agosto de 2010.
- Supremo Tribunal Federal. MS 22.164. 30 de octubre de 1995.

- Supremo Tribunal Federal. «Supremo Tribunal Federal, Ministros Ricardo Lewandowski y Gilmar Mendes votam no julgamento sobre Código Florestal». Acceso el 21 de abril de 2019. <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=370391>
- Telles do Vale, Raul. «Código Florestal: fechar os olhos aos erros ou aprender a respeitar limites». *Visão Agrícola (Piracicaba)* 10 (2012): 34-38.
- Valente, Ivan. *Novo código florestal brasileiro meio ambiente e biodiversidade brasileira desprotegidos*. Brasília: PSOL, 2012.
- Vaz, Lúcio y João Carlos Magalhães. «Novo Código Florestal deve anistiar 75% das multas milionárias». *Folha de São Paulo*. Acceso el 8 de febrero de 2018, <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/poder/29376-codigo-florestal-deve-anistiar-75-das-multas-milionarias.shtml>
- Wibowo, Agung y Lukas Giessen. «Identifying international forest-related issues in Indonesia based on actors' statements in public and expert deliberations». *International Journal of Social Forestry (Mulawarman)* 5 (2012): 1-30.

Recibido: 06 de febrero de 2018

Aceptado: 12 de diciembre de 2018

Afiliación institucional de los autores:

Edson Ferreira de Carvalho, Profesor Titular de la Universidad Federal de Viçosa, Brasil.

Lukas Giessen, Phd. Científico Titular en matéria de gobernanza forestal del Instituto Europeo Forestal (EFI), Oficina de Bonn. Profesor adjunto del Institut Pertanian Bogor University, Indonesia. Editor Jefe del Forest Policy and Economics (Elsevier).

Encarnación Fernández Ruiz-Gálvez, Catedrática de Filosofía del Derecho y Filosofía política, Universidad de Valencia (España).