

# Integración, equidad y desarrollo

# Integración, equidad y desarrollo



**FLACSO**  
ECUADOR

© De la presente edición:  
FLACSO, Sede Ecuador  
Páez N19-26 y Patria,  
Quito – Ecuador  
Telf.: (593-2-) 2232030  
Fax: (593-2) 2566139  
[www.flacso.org.ec](http://www.flacso.org.ec)

ISBN:  
Diseño de portada e interiores: Antonio Mena  
Imprenta: RISPERGRAF  
Quito, Ecuador, 2005  
1ª. edición:junio, 2005

# Índice

Presentación .....	9
<b>Prólogo</b> .....	11
<i>Sergio Abreu e Lima Florencio</i>	
<b>ALCA - una sumatoria de visiones distintas</b> .....	31
<i>Renato Baumann</i>	
<b>Globalización, integración y las relaciones Mercosur - Comunidad Andina</b> .....	53
<i>Luis Alberto Machado</i>	
<b>América Latina y Brasil: desempeño reciente y desafíos para su crecimiento</b> .....	77
<i>Carlos Enrique F. Mussi</i>	
<b>Vulnerabilidad e inestabilidad de las economías latinoamericanas</b> .....	97
<i>Rafael Correa</i>	
<b>El desarrollo sostenible de la Cuenca Amazónica, ¿Cómo aplicamos la economía de biodiversidad?</b> .....	109
<i>Joseph Henry Vogel</i>	
<b>Del manejo de conflictos ambientales a la institucionalización de arreglos: el aporte de las teorías de la gobernanza</b> .....	131
<i>Guillaume Fontaine</i>	

<b>Programa Zona Franca Verde</b> . . . . .	149
<i>Sávio José B. Mendonça y Virgílio Viana</i>	
<b>El laberinto de lo social: el gobierno de Lula en el contexto de la evolución política y económica de Brasil en los últimos años</b> . . . . .	159
<i>André Urani</i>	
<b>El trabajo y el reconocimiento de las necesidades: dos condiciones de un enfoque orientado a la equidad</b> . . . . .	177
<i>Claudia C. Danani</i>	
<b>Educación y equidad en Brasil</b> . . . . .	191
<i>Clarissa Eckert Baeta Neves</i>	
<b>Educación, equidad y bienestar en América Latina</b> . . . . .	215
<i>Carlos Larrea</i>	

# Programa Zona Franca Verde

Sávio José B. Mendonça\*

Virgílio Viana\*\*

El Estado de Amazonas, con más de 1,5 millones de kilómetros cuadrados y una población superior a 3 millones de habitantes, es la unidad de la federación con la mayor área de bosque tropical preservada del planeta. Sin embargo, tiene secuelas sociales, por causa de un proceso de colonización, anterior y posterior al Imperio, apoyado en la explotación maderera, al margen de las raíces locales. Al mismo tiempo, desde la segunda mitad del siglo XIX, hasta inicios de la década del 20, del siglo pasado, con el advenimiento de la época de oro del caucho, se consolidó ese modelo de explotación no sustentable y creó, en cierta forma, una cultura predominantemente basada en la sumisión a los padrones internacionales o del inmigrante temporal y explotador de la madera.

En cierta forma, la Zona Franca de Manaus vino a redinamizar la economía del Estado, luego de un largo período de estancamiento que perduró desde 1920 hasta 1967.

Sin embargo, a pesar del crecimiento en el campo tecnológico y del urbanismo moderno de la ciudad de Manaus, el interior, en gran parte, permaneció fuera del proceso de desarrollo y, la calidad de vida, apoyada en un proceso de servicios adecuados en las áreas de infraestructura, salud y educación, dejaron mucho que desear, pese a las razonables mejoras y avances en el área de las comunicaciones. En efecto, el acceso a informaciones más

---

\* Master en Desarrollo Sustentable, Coordinador de Desarrollo Sustentable, en la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable, Gobernación del Estado de Amazonas

\*\* PhD. en el área forestal de la Universidad de Harvard, Profesor de la ESALQ/Universidad de São Paulo, Secretario de Estado de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable del Estado de Amazonas.

rápidas y actualizadas, por ejemplo, generó algunos vacíos psicosociales y choques culturales, favoreciendo el apareamiento de frustraciones, por la incapacidad de conquistar bienes, servicios y más comodidades que muestran las películas y novelas en la televisión.

Paradójicamente, a tal grave escenario social, se suma una posición muy favorable sobre la conservación de la naturaleza. De acuerdo con el Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (entre 2000 y 2001), tenemos un índice porcentual del 0,04% de deforestación, lo que nos coloca en una posición mucho mejor que la media amazónica, de 0,052%, al año. Según el Laboratorio de Geoprosesamiento del Instituto de Proteção Ambiental del Estado de Amazonas, contamos con 28 tipos de vegetación en el Amazonas. Estos ambientes son capaces de generar productos forestales madereros y no madereros, asociados a servicios ambientales, conservación de la biodiversidad, clima, agua, todavía poco valorados.

Todo esto, sumado a la comprobación de que Amazonas es el mayor Estado brasileño (157,2 millones de hectáreas), y el menos deforestado, nos coloca como el mayor remanente de biodiversidad del Brasil, y el primer lugar en el ranking de la biodiversidad, en cuanto a plantas y mamíferos del mundo. Contamos con un área forestal superior a la existente en la República Democrática del Congo, segunda en el ranking mundial de los países con mayor cobertura de bosques tropicales. Brasil ocupa el primer lugar. Por esto, esta posición estratégica del Amazonas necesita ser utilizada con inteligencia, transformando esta riqueza en una oportunidad para mejorar la calidad de vida, especialmente de los segmentos más empobrecidos de la población.

Es importante destacar el proceso de empobrecimiento ecológico, a causa de incendios forestales, como el del Medio Río Negro que, en marzo de (este año), consumió más de 240 km<sup>2</sup> de áreas de la sabana y el bosque. Además, la extracción del *pau-rosa* en el Bajo Amazonas, del *copaíba*, a machete, en el Río Juruá, la extracción maderera a lo largo del Solimões, la pesca de peces ornamentales en Río Negro, la expansión desordenada en la frontera agrícola del Sur del Estado, entre otros, contribuyen más para el empobrecimiento ecológico del Amazonas.

El actual Gobierno estadual, al asumir la gestión pública del aparato del Estado, se comprometió a emprender un desarrollo cualitativo en el interior, cesando el histórico proceso de un éxodo rural perverso y concentrador

de pobreza en la periferia de la capital. Es necesario socializar las ganancias y distribuir la renta, abrir nuevos, micros, pequeños y medios emprendimientos, basados en materias primas nativas y provenientes del acervo de recursos naturales locales, frente a los manejos sustentables de éstos. De este modo, el Programa Zona Franca Verde vino a rescatar la autoestima y el establecimiento del hombre del interior en sus lugares de origen. Para esto, se hizo necesario un conjunto de diagnósticos socio-económicos y ambientales, en pequeñas regiones del Estado, así como de la capacidad humana para promover un proceso efectivamente sustentable de desarrollo, respaldado en bases científicas y de alto padrón profesional, en los segmentos gerenciales, técnicos y operacionales.

Para contar con una acción lógica y consistente, las políticas y directrices se apoyaron en una estrategia de planificación por regiones y accidentes geográficos de cuencas hidrográficas, dadas las dimensiones continentales del Estado. Las características de espacialización, grandes distancias geográficas entre los municipios y la estructura fluvial del Estado de Amazonas, crean condiciones naturales para el desarrollo integrado, a partir de asociaciones institucionales, factor básico para superar tales mega-dimensiones geográficas.

La región amazónica es considerada la mayor reserva de biodiversidad del planeta, pero corre el riesgo de que su patrimonio genético se vea comprometido, a causa de la explotación predatoria de sus recursos naturales.

A ejemplo de otras regiones que disponían de bosques naturales, se puede observar que en algunas localidades del Amazonas, la destrucción sigue en forma acelerada y continua.

El crecimiento económico y el uso sustentable de los recursos naturales, en Amazonas, son tema obligatorio, pues con la evolución del conocimiento y del dominio humano sobre los medios que concilian la explotación y también la conservación de los recursos naturales renovables, se hace imprescindible que los utilicemos adecuadamente en beneficio de las poblaciones tradicionales del Estado de Amazonas, presentando alternativas ambientales adecuadas, económicamente viables y socialmente justas.

Desde hace algún tiempo, la explotación animal y vegetal ha sido la principal actividad del sector primario estadual, y viene sufriendo profundas alteraciones, bien por cambios en el mercado o por imposiciones legales. La extracción de látex de los árboles de caucho nativos, fue abandonada en las dos



últimas décadas a causa del desaparecimiento de los incentivos, hasta entonces administrados por el gobierno federal, que dieron como resultado la caída abrupta de los precios pagados a los caucheros. La caza y la venta de carnes, pieles y cueros de animales silvestres, ya no es permitida legalmente.

Las presiones sobre las reservas naturales de peces han afectado negativamente a especies, como el *pirarucu*, así como a otras de interés de las poblaciones más distantes, dado el proceso de conservación en sal y el precio que alcanza en el mercado. Tal presión también influye la reducción de la reserva animal. Finalmente, la extracción de madera, a través de procedimientos no sustentables, ya no es aceptada, de manera que las poblaciones ribereñas, donde tales actividades eran practicadas en forma intensa, pasan por enormes dificultades.

Este cuadro traduce la gran potencialidad pesquera, no solo en cuanto al manejo de las reservas naturales, sino también, y principalmente, para la piscicultura, que es condición indispensable para organizar la producción en forma sistemática y profesional, trabajar de acuerdo con los flujos mercadológicos cada vez más intensos, ya que solo el manejo no soportaría la presión del mercado y, sin duda, generaría exceso de pesca. Así, la piscicultura atendería mejor las crecientes demandas del consumo.

Otra enorme potencialidad es el sector forestal maderero y no maderero. La región es rica en términos de capacidad humana para la construcción de barcos de pequeño y mediano tamaño, así como para las áreas de construcción de casas y fabricación de muebles. Por tanto, se hace necesario dinamizar este sector, y aumentar las áreas de actividades generadoras de renta, con alto valor agregado.

Es importante resaltar la cadena productiva que complementa el sector maderero, desde la fase exploratoria, con manejo y autorización, pasando por el troce y la carpintería, incentivando industrias de pequeño porte, agregando valor al producto, generando empleo y renta, con bienes de alta calidad para atender al mercado local, regional y estadual de la Amazonía del Brasil y del exterior, tales como compensados, kit para construcción de casas, pisos, parquet, muebles y otros.

Otro segmento de significación es el mercado internacional de fito-fármacos. En este sector hay que descubrir, en forma profesional y con base científica, un conjunto de etapas de la cadena productiva, que va desde el manejo sustentable de plantas, pasando por la cosecha adecuada, conserva-

ción y manipulación, con tecnología apropiada, para no perder los valores nutritivos o terapéuticos, incluyendo secado, centrifugación, y envoltura para té. Además, vale destacar las hierbas aromáticas (palo de rosa y otras) y de fijadores como la pimienta larga, capaces de atender a mercados sofisticados que generan alto valor agregado.

En medio de estas potencialidades, hay que destacar la necesidad de instalar sistemas agro-forestales, con modelos probados y sistematizados de producción, para reducir presiones sobre las reservas naturales, adoptándose policulturas integradas, con un elevado nivel de biodiversidad instalada y con especies nativas.

En este conjunto, se hace oportuno aprovechar el potencial de miel de la región de Manacapuru, próximo a Manaus, específicamente en Iranduba (que en lengua indígena significa abundancia de abejas). De esta forma, el gran número de matrices nativas, sin aguijón y con óptima productividad, podría ser aprovechado con un gran proyecto de comercialización de la miel, orientado a un mercado emergente en el sector, tanto nacional como internacional.

Frente a estas perspectivas, es de vital importancia crear una masa crítica en la región, con un elevado padrón educacional y educativo, organizar una movilización comunitaria y formación de asociaciones orientadas a la producción. Es fundamental implantar eficientes programas de capacitación gerencial, técnica y operacional.

El Estado de Amazonas, especialmente los municipios del interior, enfrentan serios problemas sociales, con alto índice de pobreza. Es necesario eliminar la deficiencia alimentaria, la falta de viviendas adecuadas, la baja calidad de la educación y la salud, y profundos problemas de infraestructura en las áreas de salud preventiva, terapéutica y de primeros auxilios, incluyendo la cuestión del saneamiento ambiental, y además, a sectores como energía, educación, vivienda, transportes y comunicaciones. Es necesario generar empleo y renta, dinamizando la economía local-regional y, con tal propósito, es indispensable dar condiciones y medios de infraestructura para viabilizar esa dinamización económico-ecológica.

De acuerdo con los datos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), las regiones de Juruá y Purus, están entre las áreas de menor índice de desarrollo humano (IDH) e infraestructura del país, con un indicador equivalente al 0,47. Este dato refleja la existencia de escasos empleos forma-

les, de elevado índice de analfabetismo y de la precaria disponibilidad de servicios públicos.

Actualmente, hay algunas iniciativas de interés, en favor del progreso socio-económico de la región, que son desarrolladas a través de programas y proyectos sociales a nivel federal, estadual y municipal. Sin embargo, estas acciones están muy lejos de las necesidades para generar cambios positivos, que puedan contribuir a la construcción de una nueva realidad para la población local, efectivamente basada en un proceso de desarrollo sustentable.

Entre los principales problemas sociales actuales en el interior, se observa la ausencia de mano de obra calificada, para atender posibles demandas del lugar. En las zonas urbanas, el mayor empleador es el sector público, mientras que en las zonas rurales, las acciones orientadas a la generación de renta, son básicamente desarrolladas a través de la aprobación de pequeños proyectos comunitarios.

El indicador del analfabetismo es uno de los responsables por el alto número de desempleo, que, a su vez, favorece a la generación de violencia, prostitución y consumo de drogas, involucrando a jóvenes entre los 12 y los 22 años. Además, entre otros problemas más comunes que afligen a la población, está la ineficiencia de asistencia médico-hospitalaria, en las sedes municipales de esos cantones del interior.

En este contexto, vale destacar los esfuerzos conjuntos entre el gobierno del Estado y Petrobras. La iniciativa de Petrobras, de instalación y mantenimiento del Gasoducto Coari-Manaos, sin duda consolidará el modelo del *Gasoducto Verde*, esto es, aquel que trae beneficios económicos, pero integra, en ese proceso, a las dimensiones sociales y ambientales. Este modelo es exportable para otras regiones del Brasil y para otros países.

El Programa Zona Franca Verde surge con la misión de revertir el cuadro socio-ambiental y de promover el desarrollo sustentable en el Estado de Amazonas. Por medio de sistemas de producción forestal, pesquera y agropecuaria ecológicamente saludables, socialmente justos y económicamente viables, sin olvidar la protección ambiental y el manejo sustentable de unidades de conservación y tierras indígenas, como metas fundamentales a ser seguidas por el programa ZFV. Para esto, el sistema empleado es holístico y transdisciplinario, con un fuerte componente científico.

Las prioridades del programa incluyen acciones de emergencia de mejoramiento de salud y educación, combinadas a acciones que garanticen la

seguridad alimenticia, de manejo sustentable de recursos forestales y pesqueros, a más de la protección ambiental. La estrategia está basada en un enfoque de cadena productiva, orientado a resolver las dificultades identificadas por los actores sociales y agentes económicos involucrados. Estos desafíos son: regularización agraria, crédito, asistencia técnica, tecnologías de producción y gestión apropiadas, infraestructura de transporte, energía y comunicación, entre otros.

La Zona Franca Verde representa una de las más amplias iniciativas de implementación del desarrollo sustentable, luego de la Cumbre de Río-92, que consagró este concepto en el ámbito internacional. Son enormes los desafíos de implementar tan ambicioso programa. Felizmente, hay una serie de ejemplos exitosos en escala piloto en la Amazonía. Llegó la hora de dar una escala de políticas de gobierno a esos éxitos alcanzados. Existe también, en el rol de nuestra historia, una serie de fracasos de políticas gubernamentales y proyectos privados, con o sin fines de lucro. Es la hora de aprender las acciones de esas experiencias, y evitar la repetición de las equivocaciones.

La implementación del desarrollo sustentable del Amazonas no es solo el desafío de un gobierno, sino de toda la sociedad. Sin esto, nuestro futuro y el de nuestros hijos y nietos estará comprometido. Necesitamos construir una amplia red de asociaciones, al margen de intereses partidarios, vanidades individuales y visiones corporativas. El desafío es transformar esto en un sueño e ideal común de lucha de la sociedad del Estado de Amazonas.

Así, el objetivo mayor del Programa Zona Franca Verde es mejorar la calidad de vida, generar empleo y renta, y promover la conservación de la naturaleza. Existe un programa del gobernador Eduardo Braga, especialmente para las poblaciones amazónicas con índices de desarrollo humano más bajo y que conservan mejor la naturaleza. Una de nuestras motivaciones es desacelerar y, de ser posible, revertir el éxodo rural del inferior hacia Manaus.

Otro objetivo es revitalizar, a través de la Agência de Florestas e Negócios Sustentáveis do Amazonas, órgano vinculado a la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable, la producción de madera y productos forestales no madereros por quienes lo explotan, pescadores, indígenas y empresas con responsabilidad social. Existe también la necesidad de aumentar la producción sustentable del pescado y de frutas tropicales para exportación, y aumentar el grado de autosuficiencia en el abastecimiento agropecuario, a través de la Secretaría de Producción Agropecuaria, Pesca y Desa-

rrollo Rural Integral, apoyada por sus entidades autónomas y del Instituto de Protección Ambiental del Amazonas.

Además, el programa Zona Franca Verde pretende implementar una agenda de trabajo para los segmentos más marginados de la sociedad, en especial para los núcleos de pobreza de Manaos y de las poblaciones que trabajan en la explotación, pescadores e indígenas más aislados. Para esto es importante la acción de la Fundação Estadual de Política Indigenista do Amazonas (Fepi). Constituyen pilares estratégicos del programa Zona Franca Verde, la regularización agraria desarrollada por la Secretaría de Terras e Habitação/Instituto de Terras do Amazonas, las acciones sociales del Proyecto Cidadão, las actividades de ecoturismo promovidas por la *Amazonastur*, el acceso al crédito desburocratizado de la Agência de Florestas del Amazonas, la formación profesional a cargo de la UEA.

También es necesario ampliar las inversiones en la zona Franca de Manaos (ZFM). Con la política de desarrollo económico del Polo Industrial de Manaos, obtenemos la generación de impuestos para respaldar las inversiones públicas dirigidas al desarrollo sustentable. Vale destacar que la ZFM contribuye también para concentrar la inversión privada en la capital, reduciendo, por tanto, la presión de deforestación en el interior del Estado. Por otra parte, la producción de petróleo y derivados tienen un papel estratégico para generar empleos e impuestos. Adicionalmente, la producción de gas natural puede promover la reducción de gases que causan el efecto estufa.

Pero para que el desarrollo sustentable llegue al Estado, necesitan ser superados algunos paradigmas. Primero, es necesario valorar el conocimiento y las opiniones de los indígenas y ribereños que viven de los bosques, ríos, lagos y riachuelos. Estos segmentos sociales necesitan ser tomados en cuenta en el proceso de toma de decisiones. Es necesario hacer una transición del asistencialismo, con donaciones de implementos y vehículos, para una política de auto-sustentabilidad de pequeños negocios. La gestión de unidades de producción y beneficio de productos agrícolas, pesqueros y explotadores de la madera, debe ser hecha por pequeños y medios empresarios privados, con sustentabilidad económica, ambiental y social.

Necesitamos instrumentos de políticas públicas capaces de transformar, dinamizar y garantizar la sustentabilidad económica de las cadenas de producción. La ciencia y la tecnología asumen, en este caso, una importancia estratégica, destacándose las acciones de la Fundación de Apoyo a la Investiga-

ción del Amazonas. Son fundamentales, el crédito al pequeño empresario concedido por la Secretaría de Educación, a través de la tarjeta Zona Franca Verde, de la Agencia de Fomento Económico del Amazonas, la asistencia técnica eficiente, del Instituto de Desarrollo Agropecuario del Estado del Amazonas (Idam) y la Agencia de Forestas y Negocios Sustentables del Amazonas, y el uso del poder de compra del Estado para mochilas escolares, alimentos para la colación escolar y madera. Comienzan a ser implementadas, por el Instituto de Protección Ambiental del Amazonas (Ipaam) y la Agencia de Forestas y Negocios Sustentables del Amazonas, medidas de ordenamiento ambiental y recreación, con apoyo de organizaciones internacionales ante reservas de desarrollo sustentable, bosques estaduais, reservas de la extracción de madera, parques estaduais y otras unidades de conservación.

La implementación del Programa Zona Franca Verde se está realizando en regiones estratégicas, priorizando a aquellas con IDH-M más bajo, como el caso de las del Alto Solimões y Juruá. En cada una de ellas, se realizan inversiones de R\$30 millones. Estas inversiones incluyen acciones de mejoramiento de la salud y la educación, transporte y energía. Para alcanzar el éxito del programa en las regiones, es estratégico el papel de las Secretarías de Salud, Educación, Planificación e Infraestructura, de los Alcaldes del Estado y de los consorcios internacionales.

La estrategia de complementación se define a través de procesos participativos de planificación y gestión, en coordinación con alcaldías, consorcios inter-municipales, ONG, instituciones de investigación, movimientos sociales y empresas privadas. Para esto, es fundamental la integración de las diferentes estructuras y subprogramas de Gobierno, tanto a escala estadual como municipal y federal. Un ejemplo de esto es la asociación con Fucapi, empresas privadas (Mil Madeireira e Gethal), Asmovita, Alcaldía de Itacoatiara, Senai, Sebai y Setraci, en el Polo Maderero de Itacoatiara.