



Ingeniero forestal,
académico en la Escuela de
Ciencias Ambientales de la
Universidad Nacional
(sergio.molina.murillo@una.ac.cr)

Análisis del desarrollo de las políticas forestales de Canadá, Chile, Corea del Sur y Finlandia

..... || Sergio A. Molina-Murillo ||



Las políticas nacionales son declaraciones que contienen principios y un curso de acción general adoptado por el Gobierno central, con el fin de alcanzar un objetivo específico a partir de una situación particular. Las políticas de cobertura nacional son importantes y necesarias. Importantes porque por medio de ellas se guía la toma de decisiones hacia el logro de un resultado establecido. Necesarias porque estas, junto con sus respectivos instrumentos y procedimientos, crean un marco operativo que permite el desarrollo de normativa pertinente o garantiza su cumplimiento.

Los procesos de construcción, implementación, monitoreo y evaluación de políticas nacionales se ven influenciados por múltiples factores. Primero, deben estar iluminados por el conocimiento, de ahí la importancia de la ciencia y la academia. Este factor promueve el debate y la discusión de temas novedosos o irresueltos que podrían representar grandes oportunidades en el desarrollo de un sector específico. Segundo, el contexto socioeconómico y político en que se desarrollan, ya que este permite involucrar actores,

medir fuerzas y anticipar tropiezos en su desarrollo. Tercero, el proceso de las políticas nacionales se ve influenciado por la normativa, tanto específica del sector en desarrollo como aquella de carácter más general que permite su consecución. Otros factores como capacidades institucionales, eventos específicos, o elementos internacionales también influyen el proceso de las políticas nacionales. El objetivo en este escrito es mirar el contexto internacional para encontrar criterios y áreas de acción que contribuyan al desarrollo exitoso de una política forestal nacional. Para esto se exploraron casos en Norteamérica (Canadá), Suramérica (Chile), Asia (Corea del Sur) y Europa (Finlandia). Estos países fueron seleccionados por la relevancia del sector forestal dentro de su actividad socioeconómica y por sus experiencias exitosas y variadas en el desarrollo del sector forestal.

Canadá, ejemplo de innovación forestal. Con 362 millones de hectáreas de bosque, este país norteamericano es el tercero en área boscosa después de Rusia y Brasil. También, es el segundo mayor exportador de productos forestales primarios en el mundo, después de China. Su alta competitividad reside en la fortaleza de sus instituciones públicas, su infraestructura física y humana, su estabilidad macroeconómica y la sustentabilidad ambiental en su modelo de desarrollo.

Su producción forestal ha estado históricamente enfocada en madera suave para aserrío, pulpa para papel y algunos

tipos de paneles. Sin embargo, en las últimas 3 décadas, la alta competencia –principalmente con China por el mercado de EE. UU.– le llevó a modificar su estructura de producción y adaptarse a las nuevas tendencias mundiales, lanzando cada vez más productos innovadores y diferenciados con el propósito de fortalecer su competitividad sectorial de largo plazo.

Aunque su política sectorial no se encuentra de manera explícita, sí está implícita en el accionar de sus autoridades mediante la emisión y aplicación de normas legales e instrumentos de planificación. La mayoría de la gobernanza de los bosques en Canadá es llevada a cabo por los gobiernos provinciales y territoriales que, aunque difieren entre ellos, se basan en tres pilares: a) manejo forestal sostenible para aprovechar el recurso a perpetuidad, b) consulta con el público, las industrias y otras partes para asegurar participación y bienestar para todos, c) la ciencia y la investigación como base para la creación de política y normativa, lo que contribuye a toma de decisiones objetivas ([Natural Resources Canada, 2021](#)).

La política forestal de este país ha tenido un gran apoyo por parte del Gobierno central (federal). Por ejemplo, los programas de inversiones y de innovaciones forestales responden al objetivo de la política nacional, que busca diversificar productos, mercados y procesos productivos con alta competitividad, pero al mismo tiempo con un gran compromiso socioambiental y con la legalidad por medio de su programa de manejo forestal sustentable. Aquí también

destaca que tanto las políticas de conservación como las de preservación forestal están basadas e informadas por la ciencia, un pilar en la toma de sus decisiones. La implementación de la política forestal de Canadá está dentro del marco de acuerdos y tratados ambientales y de comercio internacional, elemento clave para el éxito de su sector forestal.

Siendo que más del 90 % de los bosques de Canadá son públicos, existe un

gran interés en la creación de bienestar para toda la población. En el último reporte del Gobierno central, se indica que «los bosques de Canadá brindan una gran cantidad de beneficios ambientales, económicos, sociales y culturales a los canadienses» ([Natural Resources Canada, 2021](#)), declaratoria que son capaces de comprobar con estadísticas verificables.

Chile, eficiencia productiva y unión de voluntades. El sector forestal chileno es



Uso exterior de la madera en edificios. Centro de Medios Digitales, Vancouver, Canadá. Fotografía: Derek Lepper, cortesía de naturallywood.com.

relevante en los ámbitos económicos, sociales y ambientales de este país suramericano. Durante las décadas de 1960 y 1970 tuvo un importante impulso que le permitió consolidarse durante las siguientes décadas para posicionarlo como el segundo generador de divisas de ese país, solo después de la industria minera.

Este posicionamiento como sector clave de la economía se explica a través de un proceso de consolidación de la política forestal. Destaca primero un apoyo decidido por parte del Estado para aumentar y mantener la superficie forestal, lo que le permitió al sector privado ampliar su capacidad instalada industrial e incorporar nuevas tecnologías que hacen sus procesos productivos altamente eficientes. Finalmente, el país apostó por una política exportadora, la cual ha permitido generar riqueza a partir de estos recursos renovables.

Sin embargo, no fue sino hasta el 2015 cuando, formalmente, se desarrolla en Chile una política forestal nacional. Anterior a ello hubo un proceso conducente con múltiples iniciativas en varias administraciones, con impulsos de gremios y el Gobierno. Destaca específicamente el Plan de Acción Forestal (PAF-Chile) en la década de 1990 y luego varias propuestas de política lideradas por el Colegio de Ingenieros Forestales de Chile en el 2007-2008 con apoyo de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO).

El nivel de madurez del sector forestal chileno permitió, finalmente, el desarrollo de una política forestal con

una visión prospectiva de largo plazo que busca enfrentar los desafíos y oportunidades para el sector al 2035. Dicha política tiene la función de delinear los ejes estratégicos, definir objetivos, elaborar programas, identificar instrumentos y precisar mecanismos para alcanzar un desarrollo forestal sustentable de Chile. Para su desarrollo, se creó el Consejo de Política Forestal, como un ente consultivo y asesor de carácter permanente, conformado por múltiples instituciones del Gobierno, representantes del sector forestal productivo, de grupos ambientalistas, la academia, gremios profesionales, pueblos indígenas y pequeños productores. Destaca la creación de una Secretaría Técnica, cuya función es apoyar al Consejo. Dicha política se desarrolló a partir de un proceso participativo, de discusión abierta y de acuerdos consensuados, que resultó en los siguientes cuatro ejes estratégicos: una institucionalidad forestal estructurada, capacitada y financiada para conducir la política forestal; impulsar la productividad y crecimiento económico para beneficio de la ciudadanía; inclusión y equidad social para las personas y comunidades involucradas con la actividad; finalmente, proteger y aprovechar sustentablemente el patrimonio forestal.

A pesar de las críticas que el sector forestal chileno ha sufrido por el desarrollo de monocultivos forestales de gran escala, no cabe duda de que su ciudadanía se ha visto beneficiada con el desarrollo de esta política forestal de largo plazo. Esta parte de un análisis de sus capacidades,

examen de los desafíos y planificación para aprovechar las oportunidades en temas como aumento y conservación de la biodiversidad, disponibilidad de agua, generación de bioenergía, mitigación del cambio climático, junto con el beneficio socioeconómico de sus actores a lo largo de cadena de valor forestal.

Corea del Sur, un siglo de transición forestal. La guerra coreana –que finalizó en 1953– significaría casi una devastación completa de los bosques en este país asiático. En la actualidad más del 65 % de su área territorial está cubierta de bosques y plantaciones forestales, por lo cual constituye un ejemplo mundial (FAO, 2019). Dicho logro se gestó inicialmente por un fortalecimiento de la institucionalidad, pero para esto fue fundamental el liderazgo del presidente Park Chung-Hee (1963-1979), quien dio gran relevancia al Servicio Forestal y a su objetivo de restaurar las tierras forestales previamente devastadas. Luego, se desarrollan varios planes forestales nacionales –cada uno de aproximadamente 10 años– que enfatizaron en incrementar la cantidad de árboles plantados (1973-1987), desarrollar la industria y generación de riqueza (1988-1997), diversificar la producción hacia un manejo sostenible (1998-2007), promover los servicios ecosistémicos y el bienestar público (2008-2017).

Similar al caso chileno, la última política forestal nacional de Corea del Sur planifica para veinte años (2018-2037). Esta nueva política se enfoca en tres

estrategias: creación de empleo y riqueza por medio de bosques productivos, generación de bienestar y seguridad para toda la ciudadanía, bosques ecológicos donde las personas y la naturaleza puede coexistir en armonía. Para Koo (2021), investigador del Instituto de Economía Rural de Corea, esta política forestal recientemente se ha visto influenciada por el Nuevo Pacto de Corea, que en el 2021 el gobierno de este país diseñó en respuesta a la crisis económica provocada por la pandemia del COVID-19. Dicho pacto, con una inversión masiva que espera crear casi 2 millones de nuevos empleos para el 2025 pretende hacer la economía más responsable con el ambiente, con más servicios digitales, y con una red de apoyo social más fuerte. Es notable cómo el sector forestal rápidamente se ajustó a este nuevo plan económico y pretende crear empleos forestales, promover una silvicultura inteligente con alta tecnología, y promover salud y bienestar desde el bosque, además de contribuir significativamente a la agresiva meta de ser carbono neutral para el 2050.

Finlandia, una economía forestal. Con más de 85 % de su área terrestre cubierta por bosques, en este país europeo estos ecosistemas han sido centrales a su desarrollo económico desde inicios del siglo XX cuando obtuvo su independencia; los productos forestales representan aproximadamente un quinto de sus exportaciones (Ministry of Agriculture and Forestry of Finland, 2022). Desde la década de 1980,



Megaplanta de productos ingenieriles de madera para la construcción sostenible de Metsä Wood, en Suolahti, Finlandia. Fotografía: Metsä Wood.

la tasa de desarrollo económico de Finlandia es una de las más altas del mundo, y la industria de la madera ha sido una de las más dinámicas.

Aunque como nación independiente posee un poco más de un siglo, la cultura y economía forestal de este país fue influenciada siendo parte de Suecia o del Imperio Ruso. Su primera ley forestal se remonta a 1851, la administración forestal a 1858, y un Servicio Forestal Finlandés a 1859, todo esto dirigido a evitar la deforestación y manejar el bosque de manera sostenible; orientación que fue dada por profesionales de la ingeniería forestal con una sólida

formación técnica y científica influenciada por los principios de manejo forestal que evolucionaron en Alemania. Para finales del siglo XIX, y aprovechando los avances tecnológicos de la época y la demanda por la madera a nivel internacional, la industria forestal finlandesa se convierte en una actividad central para el nacimiento de la nueva economía.

Por los siguientes sesenta años, la política forestal se mantuvo invariable, y fue en la década de 1960, con la sensibilización mundial por la protección del ambiente y la demanda de madera superando a la oferta, cuando Finlandia se vio

en la disyuntiva de mermar el aprovechamiento de sus bosques o hacerlos más productivos. La segunda opción fue escogida, y entonces el Gobierno decidió apoyar un modelo de intensificación en la industria que además incluía, entre otras acciones, la fertilización del bosque, la construcción de caminos y el desarrollo de plantaciones. Según lo señala [Palo \(2005\)](#), estas políticas se centraron en fortalecer un modelo con una oferta de materia prima de bajo costo y así asegurar la producción para consumo doméstico y exportación. Esto permitió generar mayores ingresos para los grupos dueños de bosques, la modernización de infraestructura en zonas rurales, el incremento en las capacidades de los diferentes actores, y resultó en una distribución más equilibrada de la riqueza ([Kotilainen y Rytteri, 2011](#)). Así, la industria forestal finlandesa desarrolló su modelo productivo a partir de una política que beneficiaba a la mayoría de sus actores. Esta se basó en promover un uso sostenible e intensivo del bosque a partir de información técnica y con una estricta normativa forestal.

En épocas recientes, al igual que en el resto del planeta, las presiones ambientalistas también tuvieron lugar en Finlandia, principalmente a partir de los acuerdos de la Cumbre de la Tierra de 1992 y del discurso sobre cambio climático. Así, la última ley forestal que se promulgó, en 1996 –al igual que en Costa Rica– genera mayores restricciones para el aprovechamiento y la obligación de crear zonas de protección. Los argumentos

ambientalistas han continuado, y alternativas, como la de certificación forestal, se han utilizado para contrarrestar dichas presiones, aunque las principales industrias finlandesas, como Stora Enso, han globalizado su producción, creando pérdidas importantes en inversiones, empleos e ingresos locales ([Kotilainen y Rytteri, 2011](#)). A pesar de esto, la política forestal se mantiene orientada en promover el uso sostenible de los bosques y maximizar su crecimiento. Como lo señalan [Kröger y Raitio \(2017\)](#), la política forestal de Finlandia busca reconciliar las diferentes dimensiones de la sostenibilidad produciendo «más de todo».

Aunque estos son casos específicos, podemos identificar ciertos elementos clave que deberían considerarse para el desarrollo de buenas políticas para la gobernanza forestal. En primer lugar, un liderazgo por parte del Gobierno con participación multiactoral en los procesos de decisión; en segundo lugar, resalta una comunicación con la sociedad por medio de canales adecuados sobre los posibles riesgos y beneficios de la actividad forestal, de manera que sirva como elemento de presión a las clases políticas; tercero, procesos robustos de evaluación y retroalimentación de la política de manera que se logre dar un adecuado seguimiento; cuarto, una normativa clara y orientadora, basada en información técnico-científica.

En los casos analizados, las políticas forestales transcurrieron por un proceso de maduración, donde en algún momento

se logró capitalizar sobre esas experiencias y lecciones aprendidas. También es evidente que, en la medida que este proceso avanza, se genera un análisis prospectivo y de planificación de largo plazo, donde el Gobierno con los actores participantes apuntan hacia el logro de nuevas oportunidades. Sin ser exhaustivo, otro elemento común fue el aseguramiento de la base del recurso, ya sea por medio de programas de reforestación, la aplicación de estándares para el manejo forestal, o aplicación de normativa que prohíbe el cambio de uso del suelo forestal. A partir de acá, en todos los casos se procura una ordenación de los recursos forestales con el fin de producir bienes –como la madera que se comercializa tanto a escala nacional e internacional–, así como de asegurar la provisión de servicios ecosistémicos que la sociedad demanda para el aseguramiento de su salud y bienestar.

Es ostensible también que estos países están mejor posicionados –que sus similares por región– de acuerdo con índices internacionales como progreso social, desarrollo humano, libertad económica, facilidad de hacer negocios, competitividad mundial y desempeño ambiental. Considerando esta amplitud de dimensiones, las políticas forestales se deberían diseñarse y ejecutarse integralmente considerando las políticas de crecimiento económico, de alivio a la pobreza, de ambiente, de comercio internacional, de administración de la tierra, y otras, para lograr su cometido de manera eficaz.

Referencias

- AFoCO Secretariat. (2018). *Forest pathways through national reforestation programs and innovative public-private forest investment: lessons from the Republic of Korea*. Seoul, Asian Forest Cooperation Organization (AFoCO).
- FAO. (2019). *Forest Futures: Sustainable Pathway for Forests, Landscapes and People in the Asia-Pacific region*. FAO. <https://www.fao.org/documents/card/en/c/ca4627en/>
- Koo, J. (2021). *Korean forest policy and current issues*. FFTC Agricultural Policy Platform. <https://ap.fttc.org.tw/article/2859>
- Kotilainen, J. y Rytteri, T. (2011). Transformation of forest policy regimes in Finland since the 19th century. *Journal of Historical Geography*, 37, 429-439. <https://doi.org/10.1016/j.jhg.2011.04.003>
- Kröger, M., Raitio, K. (2017). Finnish forest policy in the era of bioeconomy: A pathway to sustainability? *Forest Policy and Economics*, 77, 6-15. <https://doi.org/10.1016/j.forpol.2016.12.003>
- Ministry of Agriculture and Forestry of Finland. (2022). *Forest and the economy*. <https://mmm.fi/en/forests/forestry/sustainable-forest-management/forests-and-the-economy>
- Natural Resources Canada. (2021). *The State of Canada's Forest: Annual Report 2021*. <https://www.nrcan.gc.ca/our-natural-resources/forests/state-canadas-forests-report/16496>
- Palo, M. (2005). Coevolution of forestry and society in Finland: from preindustrial to industrial forestry. En Rauhalahhti, M. (Ed.), *Vuosilusto 2004–2005. Essays on the history of Finnish forestry* (pp. 49-99). Finnish Forest History Society.
- Peluso, N. L. y Vandergeest, P. (2020). Writing political forests. *Antipode*, 52(4), 1083–1103. <https://doi.org/10.1111/anti.12636>