



**CAO - Auditoría de la Diligencia Debida de la CFI y del OMGI
en dos Plantas de Celulosa en Uruguay**

Informe Final

Febrero 22, 2006

**Oficina del Asesor en Cumplimiento/Ombudsman
Corporación Financiera Internacional
Organismo Multilateral de Garantía de Inversión**



Siglas

PSA	Pulpa secada al aire
MTD	Mejor Tecnología Disponible -
IMR	Informe de Misión Realizada -
CAO	Oficina del Asesor en Cumplimiento/Ombudsman
CARU	Comisión Administradora del Río Uruguay
CES	Departamento de Desarrollo Ambiental y Social
EIAc	Estudio de Impacto Acumulativo -
CMB	Proyecto de Celulosas de M'Bopicua
DINAMA	Dirección Nacional de Medio Ambiente
EA	Evaluación Ambiental -
PAA	Plan de Acción Ambiental -
LCE	Libre de Cloro Elemental -
EIA	Evaluación de Impacto Ambiental
PAAS	Plan de Acción Ambiental y Social
MIAS	Memorandum de Información Ambiental y Social –
PRAS	Procedimientos de Revisión Ambiental y Social -
UE	Unión Europea -
FOSA	Compañía Forestal Oriental SA
CAF	Consejo Administrativo Forestal -
CFI	Corporación Financiera Internacional -
PPCI(UE)	Prevención y Control de Contaminación Integrados -
OMGI	Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones -
ONG	Organización No Gubernamental -
PO	Procedimientos Operativos -
PCPD	Plan de Consulta Pública y Divulgación -
HIP-PR	Hoja de Información de Proyecto-Primera Revisión -
RASP	Revisión Ambiental y Social de Proyectos -
MPRC	Manual para la Prevención y Reducción de la Contaminación -
REP	Reunión de Evaluación por sus Pares -
TLC	Totalmente Libre de Cloro -
TLM	Terminal Logística M' Bopicua
EEUU-APA	Estados Unidos- Agencia de Protección Ambiental
GBM	Grupo Banco Mundial



Indice

Siglas

Resumen Ejecutivo	1
1. Introducción.....	3
1.1 Antecedentes y preocupación que dieron origen a la auditoría	3
1.2 Objetivos y alcance de la auditoría	4
2. Contexto de la Auditoría de la Diligencia Debida de la CFI Y del OMGI	5
2.1 Los Proyectos de Orión y CMB	5
2.1.1 Descripción de los Proyectos	5
2.1.2 Cronograma de la participación de la CFI y del OMGI	5
2.1.3 Revisión de la EA nacional y proceso de autorización	5
2.2 Contexto en el cual tiene lugar la diligencia debida de la CFI y del OMGI y criterio de la auditoría	7
3. CFI	9
3.1 Aspectos clave de la diligencia debida de la CFI pertinentes a la auditoría	9
3.1.1 Disposiciones clave de las Políticas ESRP y EA de la CFI	9
3.1.2 Requerimientos de divulgación de la CFI con respecto a la EA	11
3.1.3 Disposiciones para manejar información nueva significativa después de la divulgación de la EA	11
3.2 CAO Análisis de los aspectos clave de la Auditoría de la CFI	12
3.2.1 Adecuación de la diligencia debida de la CFI y divulgación de EA para el proyecto Orión	12
3.2.1.1 Cómo se aseguró CFI de que la EA de Orión estaba completa en todos los aspectos materiales?	12
3.2.1.2 Cómo encaró la CFI la divulgación relacionada con EA en el proyecto Orión?	13
3.2.1.3 Cómo manejó la CFI la aparición de información nueva significativa?	13
3.2.2 Adecuación de la diligencia debida de la CFI en EA para el proyecto de CMB	14
3.2.2.1 Cómo se aseguró la CFI de que la EA de CMB estaba completa en todos los aspectos materiales?	14
3.2.2.2 Cómo abordó la CFI la divulgación relacionada con la EA en el proyecto de CMB?	15
3.2.2.3 Cómo manejó la CFI la aparición de información nueva significativa?	15



4.	OMGI	17
4.1	Aspectos clave de la diligencia debida del OMGI pertinentes a la auditoría.....	17
4.1.1	Disposiciones clave de la Política de PRAS y EA del OMGI.....	17
4.1.2	Requerimientos de divulgación del OMGI con respecto a la EA.....	18
4.1.3	Disposiciones para manejar nueva información significativa después de la divulgación de EA.....	19
4.2	CAO Análisis de los Aspectos clave de la Auditoría del OMGI.....	19
4.2.1	Adecuación de la diligencia debida de la EA por el OMGI y divulgación para el proyecto Orión.....	19
4.2.1.1	Cómo se aseguró el OMGI de que la EA de Orión estaba suficientemente completa y apropiada para la divulgación pública?.....	19
4.2.2.2	Cómo encaró el OMGI la divulgación relacionada con EA en el proyecto Orión?.....	21
5.	La CFI y el OMGI	23
5.1	Similitudes y diferencias principales entre los procesos de la CFI y del OMGI.....	24
5.2	Comprensión de los resultados de la diligencia debida en los impactos acumulativos..	24
5.2.1	Cómo encaró la CFI la cuestión de los impactos acumulativos?.....	25
5.2.2	Cómo encaró el OMGI la cuestión de los impactos acumulativos?.....	25
5.2.3	Por qué las diligencias debidas de la CFI y del OMGI obtuvieron resultados diferentes?.....	25
6.	Conclusiones y Recomendaciones	27
6.1	Conclusiones.....	27
6.2	Recomendaciones.....	28
	Anexo 1: Solicitud de Auditoría	30
	Anexo 2: Términos de Referencia para la Auditoría	31



Resumen Ejecutivo

Este informe de auditoría se relaciona con dos proyectos sobre el Río Uruguay, que forma el límite natural entre Uruguay y Argentina. Ambos proyectos están en Uruguay. Un proyecto está siendo desarrollado por el Grupo Empresarial ENCE de España (el proyecto de Celulosas de M'Bopicua o proyecto CMB), y el otro está siendo desarrollado por Oy Metsa Botnia de Finlandia (el proyecto Orión). La CFI está considerando invertir en ambos proyectos; el OMGI está considerando proveer un seguro contra riesgo político para el proyecto Orión solamente. La auditoría fue iniciada en respuesta a un pedido de la función de Ombudsman de la CAO. A partir de la finalización de un Informe de Evaluación Preliminar sobre una reclamación presentada a la CAO en septiembre de 2005, la CAO recomendó que se efectuase una auditoría de los procedimientos de evaluación de la CFI y del OMGI, hasta el momento de divulgación de las EA. El objetivo de la auditoría era proporcionar mayor claridad en cuanto a la aplicación de los procedimientos de evaluación social y ambiental por parte de la CFI y del OMGI.

En julio de 2005, la CFI al encargar un estudio adicional de los impactos acumulativos, esencialmente señaló que había tenido una deficiencia en su anterior diligencia debida. Sin embargo, no aclaró públicamente hasta que punto el Estudio de Impacto Acumulativo (EIAc) podía influir sobre el proceso toma de decisiones, al no reconocer que hubo una deficiencia en su anterior diligencia debida, al no tomar un compromiso claro de consulta sobre el EIAc, ni tampoco un compromiso claro de reiniciar el período de divulgación.

La CAO no discute la eficacia de la decisión de la CFI de encargar un EIAc en julio de 2005, y dentro del alcance de esta auditoría sólo procura identificar explicaciones posibles para la divergencia de opiniones entre la CFI y el OMGI en cuanto a la necesidad de un EIAc.

Con respecto a cómo la CFI ha aplicado sus políticas y procedimientos, la CAO concluye que:

- La diligencia debida de la CFI para asegurarse de que las EA fueran completas en todos los aspectos materiales, antes de la divulgación, fue inadecuada y no cumplió con la Política de Divulgación de la organización, lo cual resultó en la divulgación de las EAs que no estaban completas.
- Además de la falta de adecuación de la diligencia debida, pertinente a esta EA específica, la CAO concluye que actualmente los PRAS de la CFI, más generalmente, no apoyan el cumplimiento de los requerimientos de la Política de Divulgación de la CFI. En otras palabras, aunque se siguen los procedimientos, éstos no son lo bastante rigurosos o fuertes como para apoyar suficientemente un resultado que cumpla con la Política de Divulgación. Por ejemplo, el CES no está actualmente obligado a registrar las bases para determinar si una EA está completa en todos los aspectos materiales. Asimismo, los procedimientos no proporcionan una guía suficiente al personal, en caso de que descubran una necesidad de realizar trabajo adicional de EA, después de que haya tenido lugar la divulgación pública.

Con respecto a cómo el OMGI ha aplicado sus políticas y procedimientos, la CAO concluye que:



- El proceso de diligencia debida del OMGI para el proyecto Orión cumplió con las políticas y procedimientos de la organización, que requieren que los documentos difundidos estén suficientemente completos para la divulgación pública.

La CAO hace las siguientes observaciones:

- La ausencia de políticas explícitas para decidir cómo manejar circunstancias en las cuales se identifica la necesidad de información adicional después de que se inició la divulgación pública, resulta en que el proceso sea innecesariamente impredecible para el personal, las partes interesadas y los patrocinadores del proyecto.
- La CFI y el OMGI al principio colaboraron eficazmente con respecto al proyecto Orión. Sin embargo, cuando la CFI identificó una necesidad y tomó la decisión de encargar un estudio adicional de impactos acumulativos, la colaboración fue menos evidente.
- La documentación sobre la EA de Orión no estuvo disponible públicamente en la página Web del InfoShop, varias semanas después de que el OMGI anunciara que estaba divulgada oficialmente.

Basándose en esta auditoría:

- La CAO recomienda que la CFI documente sistemáticamente su evaluación de la adecuación de los procesos sociales y ambientales y la documentación de los clientes, antes de la divulgación pública de documentos de EA, para que la CFI describa en detalle los hallazgos de su diligencia debida ambiental y social.
- La CAO recomienda que se implementen procedimientos, en ambas organizaciones, que definan claramente el proceso a seguir cuando se identifican deficiencias en la documentación o procesos de los clientes, después de la divulgación.
- La CAO recomienda que en caso de que la CFI y el OMGI estén involucradas en un mismo proyecto, deben haber procedimientos de colaboración claramente definidos, incluso el de compartir información y documentación sobre los fundamentos de las decisiones clave.
- La CAO recomienda que la CFI y el OMGI implementen procedimientos para verificar que la documentación publicada en las páginas Web externas sea accesible, correcta y coherente durante todo el período de divulgación.



1 Introducción

La Oficina del Asesor en Cumplimiento/Ombudsman (CAO) es un puesto independiente que informa directamente al Presidente del Banco Mundial. Establecida en 1999, la CAO tiene tres roles distintos que promueven la resolución de disputas y la responsabilidad externa para la CFI y el OMGI:

- Rol del Ombudsman: Responder a las reclamaciones de personas afectadas por proyectos e intentar resolver los temas que surgen, usando un enfoque flexible de resolución de conflictos.
- Rol de Cumplimiento: Supervisar las auditorías del desempeño social y ambiental de la CFI y del OMGI, particularmente en relación con proyectos sensitivos, para asegurar el cumplimiento de políticas, directrices, procedimientos y sistemas de control.
- Rol de Asesor: Proveer una fuente de asesoramiento independiente para el Presidente y la gerencia de la CFI y del OMGI, en relación con políticas ambientales y sociales más amplias, directrices, procedimientos, temas estratégicos, tendencias y cuestiones sistémicas.

Una auditoría sobre el cumplimiento se ocupa de evaluar independientemente si la CFI y el OMGI cumplen con la aplicación de las políticas, directrices y procedimientos en un proyecto. Varios principios sustentan la función de la auditoría sobre el cumplimiento. Estos principios están diseñados para asegurar que el rol de Cumplimiento permanezca enfocado en mejorar los resultados sociales y ambientales y asegurarse al mismo tiempo que las Políticas de Salvaguarda, directrices relacionadas y procedimientos sean interpretados correctamente.

Si la auditoría identifica una falta de cumplimiento, el énfasis se pondrá en promover soluciones constructivas y evitar recurrencias, más que en medidas punitivas dirigidas individualmente al personal.

Una auditoría sobre el cumplimiento es un proceso de verificación, documentado y sistemático, para obtener objetivamente evidencia, evaluarla y determinar si las actividades ambientales y sociales, las condiciones, los sistemas de la gerencia o la información pertinente cumplen con los criterios de la auditoría.

1.1 Antecedentes y preocupación que dieron origen a la auditoría.

Este informe de auditoría se relaciona con dos proyectos sobre el Río Uruguay, que forma el límite natural entre Uruguay y Argentina. Ambos proyectos están ubicados en Uruguay. Un proyecto está siendo desarrollado por el Grupo Empresarial ENCE de España (el proyecto de Celulosas de M'Bopicua o proyecto CMB), y el otro está siendo desarrollado por Oy Metsa Botnia de Finlandia (el proyecto Orión). La CFI esta considerando invertir en ambos proyectos; el OMGI está considerando proveer un seguro contra riesgo político para el proyecto Orión solamente.



La auditoría fue iniciada en respuesta a un pedido de la función de Ombudsman de la CAO, a partir de un Informe de Evaluación Preliminar sobre una reclamación presentada a la CAO en Septiembre de 2005. La CAO recomendó que se efectuase una auditoría de los procedimientos de evaluación de la CFI y del OMGI, hasta el momento de divulgación de las EAs para ambos proyectos.

1.2 Objetivos y alcance de la auditoría

El objetivo de la auditoría era proveer mayor claridad en la aplicación de procedimientos de evaluación ambiental por parte de la CFI y del OMGI. A continuación se presentan los tres objetivos específicos:

- Revisar las diligencias debidas de los proyectos de la CFI y del OMGI para asegurarse de que las EAs estaban completas antes de su divulgación¹
- Revisar si la práctica seguida cuando se requiere información adicional o cuando ésta sale a luz después de la divulgación de la EA es, en realidad, coherente con las políticas o procedimientos aplicables
- Entender cómo la aplicación e interpretación de los Procedimientos Ambientales y Sociales de la CFI y del OMGI pueden dar lugar a diferentes resultados en ambas instituciones, con particular énfasis al tema de impactos acumulativos.

El alcance de la auditoría no incluyó ninguna evaluación de la necesidad de un estudio adicional de impactos acumulativos. Por lo tanto a la auditoría no le concierne la eficacia de la decisión de la CFI de encargar una Evaluación de Impacto Ambiental en julio de 2005.

¹ La CFI y el OMGI tienen pequeñas diferencias en cuanto a los criterios para divulgación. Ver Capítulos 3.1 y 4.1



2 Contexto de la Auditoría de Diligencia Debida de la CFI y del OMGI

2.1 Los proyectos Orión y CMB

2.1.1 Descripción de los Proyectos

El proyecto propuesto por Celulosas de M'Bopicuá (CMB) es una planta de celulosa de papel kraft de eucaliptos, que usará tecnología Libre de Cloro Elemental (LCE). El emplazamiento de la planta CMB está en el distrito de Río Negro, Uruguay, a 12 Km. de Fray Bentos. La instalación propuesta producirá anualmente 500.000 toneladas de pulpa secada al aire (PSA), que es la materia prima principal para la producción de papel y productos relacionados. Se espera que el costo total del proyecto sea US \$660 millones.

El proyecto Orión es también una planta de celulosa de papel kraft que usará tecnología Libre de Cloro Elemental (LCE). El emplazamiento de la planta está en Fray Bentos, Uruguay. Esta planta también producirá la materia prima principal para la producción de papel y productos relacionados, con una capacidad de 1 millón de toneladas de pulpa secada al aire (PSA) por año. El costo total del proyecto es de US\$ 1.2 billones (mil doscientos millones dólares)

2.1.2 Cronograma de la participación de la CFI y del OMGI

La solicitud preliminar de Botnia al OMGI para el proyecto Orión tuvo lugar el 14 de Abril de 2004. El OMGI recibió la solicitud definitiva de Botnia el 19 de octubre de 2004 y el equipo ambiental del OMGI comenzó la diligencia debida ambiental y social a mediados de diciembre e hizo una visita en enero de 2005, la cual resultó en un memorandum de aprobación fechado enero de 2005 y una divulgación de la EA el 9 de febrero de 2005.

La CFI preparó su Hoja Informativa del Proyecto – Primera Revisión, el 10 de agosto de 2004, para el proyecto Orión, después de lo cual la CFI entró en un período durante el cual no se involucró activamente, hasta febrero de 2005. El equipo ambiental de la CFI hizo una visita al sitio del proyecto en marzo de 2005 y la CFI divulgó la EA correspondiente el 20 de abril de 2005.

Para el proyecto de CMB, la CFI preparó una Hoja Informativa del Proyecto – Primera Revisión, el 15 de diciembre de 2004 y divulgó la EA el 29 de julio de 2005.

2.1.3 Revisión de la EA nacional y proceso de autorización

Tanto el proyecto de CMB como el de Orión habían completado el proceso de revisión y divulgación de la evaluación de impacto ambiental por parte de la autoridad competente en Uruguay, DINAMA (Dirección Nacional de Medio Ambiente) y habían recibido una Autorización Ambiental Previa (Permiso Ambiental)², antes de la divulgación de la EA y documentos relacionados, por parte de la CFI. La divulgación de la EA y documentos relacionados del OMGI, para el proyecto Orión, ocurrió hacia la finalización del proceso, cuando las autoridades uruguayas estaban redactando el Permiso Ambiental para la divulgación en 2005.

² En Ordenes emitidas por el Ministerio de Vivienda y Asuntos Territoriales y Ambientales.



Los permisos autorizan el comienzo de obras de construcción específicas dentro de los 24 meses siguientes a la notificación de la orden y el comienzo de las operaciones dentro de los 48 meses del inicio de la construcción.

El proceso seguido por DINAMA es una revisión interna de la EA presentada por el patrocinador, que puede incluir pedidos formales de información suplementaria o análisis, seguidos por un período de 120 días de divulgación de la EA y una o más audiencias públicas organizadas y publicadas por el patrocinador del proyecto, según especifique DINAMA. Luego de la audiencia pública, DINAMA puede solicitar que el patrocinador realice trabajo adicional. Cuando DINAMA se ha asegurado que los temas surgidos durante la divulgación pública de la EA y las audiencias públicas han sido debidamente considerados en la solicitud de Permiso Ambiental por parte del patrocinador, el Permiso ambiental se redacta y se publica. El permiso puede incluir condiciones que el patrocinador debe cumplir, a través de todo el período cubierto por el permiso o en ocasiones específicas, p.ej. antes de comenzar la construcción. Hay un período de 14 días en el cual se pueden presentar objeciones al Permiso Ambiental. Después de este período de 14 días, DINAMA puede determinar, o un objetor puede solicitar, otra audiencia pública. Una vez que DINAMA se asegura que han sido consideradas todas las objeciones, el Permiso Ambiental entra en vigencia.

El proyecto de CMB

En el caso del proyecto de CMB, la EA fue presentada a DINAMA el 8 de enero de 2003; y una vez revisada por DINAMA fue divulgada localmente el 26 de mayo de 2003. La audiencia pública sobre la EA tuvo lugar en Fray Bentos, el 21 de julio de 2003. El Permiso Ambiental fue emitido el 9 de octubre de 2003, con 24 meses de validez para comenzar la construcción y 48 meses a partir de la construcción para comenzar las operaciones.

El permiso para el proyecto de CMB incluía condiciones, tales como el desarrollo de planes de manejo ambiental previos a la construcción y operación, monitoreo y requerimientos para un plan de monitoreo, especificaciones para el control de la contaminación y otros aspectos técnicos, límites de emisión, requerimientos para presentar un proyecto de disposición de desechos sólidos a ser aprobado por DINAMA previo a la construcción y la participación de la empresa en una Comisión de Monitoreo Ambiental liderada por DINAMA. El Permiso Ambiental fue revisado en abril de 2004, con una tabla corregida de límites de emisión.

En julio de 2005, se presentó un suplemento de la EA en respuesta a una solicitud de la CFI (ver Capítulo 3.2.2).

El proyecto Orión

En el caso del proyecto Orión, la EA fue presentada a DINAMA el 31 de marzo de 2004. La revisión de DINAMA hasta diciembre de 2004 incluía seis pedidos de información suplementaria y análisis sobre una serie de tópicos que comprendían una evaluación de los impactos acumulativos de los proyectos de Botnia y CMB, relativos al agua, aire y olor. Un séptimo pedido fue presentado el 20 de diciembre de 2004 y la respuesta a éste estaba fechada 17 de enero de 2005.

El 6 de diciembre de 2004, DINAMA le indicó a Botnia que anunciaría el comienzo del período de divulgación en una audiencia pública a realizarse en Fray Bentos el 21 de diciembre de 2004. Botnia imprimió y distribuyó 3.000 copias del resumen de la EA y abrió una oficina de consulta pública en Fray Bentos para la semana del 13 de diciembre de 2004. Botnia anunció la consulta



en los diarios locales y por las estaciones de radio y TV en el área de Fray Bentos, incluso las ciudades adyacentes y al otro lado del río como en la ciudad de Gualeguaychú, Argentina.

El permiso fue aprobado para su divulgación pública el 14 de febrero de 2005. Durante el período de notificación de 14 días, Guayubira³ presentó una apelación, reservándose el derecho de especificar la apelación en fecha posterior.

El Permiso Ambiental de Orión, fechado el 15 de febrero⁴ de 2005, incluye la presentación de la EA y el proceso de revisión, un listado de los principales temas surgidos de la audiencia pública sobre la EA, señala que los temas surgidos durante los avisos públicos y la audiencia, relacionados con el permiso, fueron debidamente tomados en cuenta en el análisis que hizo DINAMA de la solicitud, y estipula 34 condiciones aplicadas al permiso. Estas condiciones incluyen proveer a DINAMA de información y acceso, planes y estudios adicionales a completarse por etapas, límites de emisión específicos para el proyecto, monitoreos y requerimientos de planes de monitoreo, la participación de Botnia en un comité de desempeño ambiental que incluya representantes del gobierno local y de la comunidad, propuestas para revisar la ubicación del relleno sanitario en el emplazamiento, la adquisición y administración de un área de conservación y la construcción de una ciclovia..

2.2 Contexto en el cual tiene lugar la diligencia debida de la CFI y del OMGI y criterio de la auditoría

Ya que el foco de esta auditoría era lo adecuado de la diligencia debida, era importante comprender el contexto en el cual tiene lugar la diligencia debida para ambas, la CFI y el OMGI. La diligencia debida de la CFI está guiada principalmente por:

- El procedimiento de la CFI para la Revisión Ambiental y Social de Proyectos (**PRASs**) (1998);
- Los POs de la CFI 4.01, Política de Evaluación Ambiental (**EA**) (1998);
- La Política de Divulgación de Información de la CFI.

Adicionalmente, la CFI tiene políticas de salvaguarda dirigidas a temas específicos tales como Reasentamiento Involuntario, Habitats Naturales, Pueblos Indígenas, Patrimonio Cultural y Forestación. Estos no son pertinentes dentro del alcance de esta auditoría⁵. Las directrices para sectores específicos dentro del Manual para la Prevención y Reducción de la Contaminación (1999, versión final) son aplicables a la CFI, en común con las otras instituciones del Grupo Banco Mundial. Esto incluye una guía de plantas de Celulosa y Papel. La CFI también ha producido una Guía Ambiental, de Salud y Seguridad para instalaciones de Puertos (Julio 1998).

³ Una ONG con base en Uruguay que se enfoca en la conservación y en los impactos socio-económicos y del medio ambiente que resultan de los desarrollos forestales. Ver www.guayubira.com.

⁴ El permiso fue difundido el 14 de febrero de 2005; la fecha del documento accesible es 15 de febrero, 2005.

⁵ Esto no pretende sugerir que las políticas individuales de salvaguarda sean o no aplicables a los proyectos de CMB u Orión. Sin embargo, la auditoría de la CAO se enfoca en las disposiciones clave de las Políticas de EA, los PRAS y las Políticas de Divulgación de la CFI y del OMGI.



El contexto dentro del cual tiene lugar la diligencia debida del OMGI es similar al de la CFI e incluye:

- Los Procedimientos de Revisión Ambiental y Social del OMGI (**PRASSs**) (2002);
- La Política de Evaluación Ambiental del OMGI (**EA**) (1999);
- La Política de Divulgación del OMGI (1999).

El OMGI tiene políticas de salvaguarda provisorias por temas específicos que son prácticamente similares a las de la CFI. Estas no son pertinentes dentro del alcance de esta auditoría. Las directrices para sectores específicos dentro del Manual para la Prevención y Reducción de la Contaminación (1999, versión final) también son aplicables al OMGI.

Este marco conceptual representa el criterio clave de la auditoría.

Al tomar una determinación sobre la adecuación de la diligencia debida de la CFI y del OMGI, la CAO consideró explícitamente los siguientes temas.

- La documentación sobre los procesos de toma de decisiones y el seguimiento de documentos para verificar las conclusiones obtenidas.
- La aplicación de los procedimientos pertinentes y la medida en que estos procedimientos apoyan el cumplimiento de las políticas, y
- La coherencia entre las intenciones manifestadas en las políticas generales y en los procedimientos aplicados.

La CAO enfocó específicamente estos temas generales dentro de las áreas siguientes:

- La relación con Botnia y ENCE sobre: el alcance y contenido de la EA, políticas y directrices aplicables y cualquier deficiencia en la EA que debía ser abordada.
- La determinación del área de influencia del proyecto: la consideración de aspectos auxiliares o instalaciones conexas; análisis de alternativas factibles, incluso la situación de "sin proyecto"; consideración de impactos acumulativos; verificación de la adecuación de las consultas y de las divulgaciones locales en apoyo de consultas significativas.

En esta etapa, la CAO no ha realizado una evaluación independiente, en profundidad de la calidad de las EAs y de los materiales auxiliares para evaluar los proyectos, sino que se ha concentrado en los procesos internos, según los Términos de Referencia de la auditoría.

La política específica y las disposiciones de procedimiento de la CFI y del OMGI en relación con los criterios de la auditoría se describen en el Capítulo 3.2 para la CFI y en el Capítulo 4.2 para el OMGI.

3 CFI

3.1 Aspectos clave de la diligencia debida de la CFI, pertinentes a la auditoría.

3.1.1 Disposiciones clave de la Política de la CFI para los PRASs y EA

El procedimiento de la CFI para Revisión de Proyectos Ambientales y Sociales (PRASs) de 1998⁶ trata de las políticas ambientales y sociales aplicables, principios generales y otras directrices, describe el ciclo de proyectos de la CFI y detalla los procedimientos que debe seguir el personal de la CFI para asegurar que los proyectos cumplan el compromiso de la CFI con proyectos ambientalmente sustentables y socialmente responsables. Los PRASs incluyen las siguientes etapas, que son aplicables hasta el momento de divulgación de un proyecto:

- **Clasificación Ambiental:** Una vez que un proyecto ha pasado a la etapa de primera revisión y se está considerando financiarlo, el Departamento de Ambiente y Desarrollo Social (CES) se encarga de la clasificación del proyecto, para decidir sobre la naturaleza y alcance de la evaluación ambiental que se necesita para el proyecto y clasificarlo (como A, B o C).
- **Requerimientos y revisión de información ambiental y social:** El CES debe tener suficiente información sobre los aspectos ambientales y sociales de un proyecto para que su personal revise la evaluación ambiental (y cualquier otra información disponible), para determinar si es adecuada e identificar la información adicional requerida. Esto puede hacer necesaria una visita al proyecto.
- **Consulta pública:** Para proyectos categoría A se requiere que el patrocinador realice una consulta significativa y presente un Plan de Consulta Pública y Divulgación a la CFI.
- **Divulgación de la EA:** Una vez que el CES se asegura de que la EA está completa en todos los aspectos materiales, divulga la EA (y otros suplementos o agregados) al público (ver sección 3.1.2).
- **Autorización ambiental y social:** Al determinar que un proyecto “cumplirá las políticas y directrices aplicables de la CFI”, el CES prepara un Memorandum formal de Autorización Ambiental y Social para el departamento de inversiones, que aprueba el proyecto para ser considerado por el Directorio.⁷

En su política de EA, la CFI define **el área de influencia de un proyecto** como “*El área que probablemente será afectada por el proyecto, incluso todos los aspectos auxiliares, como corredores de transmisión eléctrica, gasoductos y poliductos, canales, túneles caminos de acceso y de reubicación, canteras y áreas de deposito, campamentos de obreros, así como desarrollos imprevistos inducidos por el proyecto (p.ej. asentamientos espontáneos, tala de bosques y agricultura migratoria a lo largo de los caminos de acceso). El área de influencia puede incluir, por ejemplo: (i) la cuenca hidrográfica dentro de la cual se ubica el proyecto; (ii) cualquier estuario o zona costera afectados; (iii) áreas fuera del emplazamiento necesarias para reasentamientos o medidas compensatorias; (iv) la cuenca aérea (p.ej. donde la*

⁶ Los PRASs de la CFI pueden verse completos en www.ifc.org

⁷ La CFI ha notificado que los especialistas preparan el Memorandum de Autorización Ambiental y Social solamente previo a la presentación de un proyecto al Directorio.



contaminación del aire como humo o polvo puede ingresar o salir del área de influencia); (v) rutas migratorias de poblaciones humanas,

fauna silvestre o peces, particularmente donde estas se relacionan con la salud pública, actividades económicas o conservación ambiental; y (vi) áreas utilizadas para actividades de subsistencia (caza, pesca, pastoreo, recolección, agricultura, etc.) o para propósitos religiosos o ceremoniales tradicionales”.

La CFI ha definido **instalaciones conexas** como instalaciones que son esenciales para la construcción u operación de un proyecto financiado por la CFI pero no son financiadas por la CFI⁸.

La Política de EA de la CFI indica **requerimientos de consulta** que determinan la frecuencia de consulta y aseguran que las consultas sean significativas: *Para proyectos de Categoría A, el patrocinador consulta a estos grupos por lo menos dos veces: (a) luego de la clasificación ambiental y antes de que finalicen los términos de referencia para la EA y (b) una vez preparado el borrador del informe de EA.”* La política requiere también: *”Para las consultas significativas entre el patrocinador del proyecto, los grupos afectados y las ONG locales, en todos los proyectos de Categoría A y, si corresponde, en los de Categoría B, el patrocinador provee oportunamente el material pertinente, antes de la consulta, en una forma y lenguaje comprensibles y accesibles para los grupos consultados”.*

Con respecto a las consultas, los PRAS de la CFI requieren lo siguiente: *“Para consultas significativas, el patrocinador provee oportunamente información relevante y en una forma y lenguaje comprensibles y accesibles para los grupos consultados. Para ser significativa, la consulta se debe efectuar de manera culturalmente apropiada, con información en idiomas locales, distribuida de antemano.”* (Párrafo 37). Para proyectos de Categoría A, los clientes deben preparar un **Plan de Consulta Pública y Divulgación (PCPD)**. *“Un PCPD define el enfoque razonable y culturalmente apropiado para la consulta significativa y la divulgación. El plan describe los requerimientos locales para consulta y divulgación, identifica los grupos de interés, provee una estrategia y cronograma para compartir la información y consultar con cada uno de estos grupos, describe los recursos y responsabilidades para implementar los PCPD y detalla en documentos informativos, las actividades de consulta y divulgación.”* (PRASs, Pág.39). En aquellos casos en que la EA haya sido concluida antes de la participación de la CFI, el CES revisa las actividades de consulta pública y divulgación del patrocinador para determinar si fueron adecuadas. Si fuera necesario, puede solicitar un PCPD suplementario.

El requerimiento de **análisis de alternativas** en la política de EA de la CFI es: *“Comparar sistemáticamente las alternativas factibles al emplazamiento, tecnología, diseño y operación propuestos para el proyecto – incluso la situación “sin proyecto”. (Anexo B (f)).* Los PRASs de la CFI requieren que el patrocinador: *“Compare Sistemáticamente las alternativas factibles al*

⁸ Esta es la definición incluida en el Manual para Preparar un Plan de Acción de Reasentamiento de la CFI de 2002 y aparenta ser la única explicación pública disponible para una instalación conexas. CES utiliza internamente una definición que considera como **instalaciones conexas** aquellas que no están financiadas como parte del proyecto (aun cuando el financiamiento puede ser otorgado por el cliente o por otros) y cuya viabilidad y existencia depende exclusivamente del proyecto y cuyos bienes y servicios son esenciales para el exitoso funcionamiento del mismo.



emplazamiento, tecnología, diseño y operación propuestos para el proyecto – incluso en el escenario “sin proyecto”- en términos de sus potenciales impactos ambientales y sociales; la factibilidad de mitigar estos impactos; sus costos de inversión y recurrentes; su viabilidad en las condiciones locales y sus requerimientos institucionales y de capacitación y monitoreo. Para cada una de las alternativas, que cuantifique los impactos ambientales y sociales en la medida de lo posible, y asigne valores económicos donde sea factible. Que establezca la base para escoger el diseño del proyecto propuesto y justifique los niveles de emisión recomendados y su enfoque para la prevención y reducción de la contaminación. (Nota guía B (f)).

Para **impactos acumulativos**, la CFI requiere que, según corresponda, los clientes consideren *“Los impactos acumulativos de proyectos existentes, del proyecto propuesto y de los proyectos que se anticipan para el futuro. La evaluación de los impactos acumulativos tomaría en cuenta proyectos o desarrollos potenciales que se definen realísticamente cuando se emprende la EA, cuando impactarían directamente en el área del proyecto”, (Anexo C, 1).*

3.1.2 Requerimientos de Divulgación de la CFI con respecto a la EA

Para los propósitos de la auditoría, es importante hacer una distinción entre las divulgaciones locales en apoyo a las consultas y los requerimientos de divulgación pre-Directorio de la institución. Esta sección trata de estos últimos. La divulgación en apoyo a las consultas significativas se aborda en la sección 3.1.2.

Los **requerimientos de divulgación** de la CFI están especificados en la Política de Divulgación de Información de 1998. Para los proyectos de Categoría A, *‘El personal de la CFI debe estar seguro de que el informe de EA esté completo en todos los aspectos materiales, antes de autorizarlo para el InfoShop’ (Política de Divulgación 1998).* Una vez que la CFI ha tomado esta determinación y obtenido permiso del patrocinador para su publicación, la CFI emite el informe de EA (y todos los suplementos y agregados) al público, dentro del país y a través del InfoShop del Banco Mundial, lo antes posible, pero no más tarde que los 60 días anteriores a la fecha propuesta al Directorio. Los informes de EA también deben contener detalles de las consultas públicas hechas durante la preparación de la EA y de un Plan de Acción Ambiental (PAA) que incluya las medidas ambientales y sociales diseñadas para manejar, mitigar y monitorear los impactos.

Los PRAS de la CFI reflejan requerimientos similares y estipulan que se difunda lo siguiente: *“todos los suplementos y agregados al informe de EA y las respuestas al proceso de consulta pública” (PRAS, párrafo 43).*

3.1.3 Disposiciones para manejar nueva información significativa después de la divulgación de la EA

Ni las políticas ni los procedimientos de la CFI abarcan formalmente situaciones en las cuales nueva información significativa sale a luz, después de la divulgación formal de la EA en el InfoShop. La opinión del equipo del proyecto de la CFI es que esta situación debe manejarse caso por caso.



3.2 CAO - Análisis de los Aspectos Clave de la Auditoría de la CFI

El análisis por parte de la CAO de los temas que surgieron dentro del alcance de la auditoría está enfocado en:

- Una evaluación de la diligencia debida de la CFI para asegurarse de que las EAs de los proyectos de Orión y CMB sean coherentes con las políticas respectivas, procedimientos y directrices de la CFI (Sección 3.2);
- Una evaluación del manejo de información nueva o emergente durante el período de divulgación pre-Directorío, que pudiera poner en duda la adecuación de las EAs difundidas. En este caso, salió a luz información que ponía en duda la aceptabilidad de la evaluación de impactos acumulativos para los proyectos de Orión y CMB (Sección 5.2).

3.2.1 Adecuación de la diligencia debida de la CFI y divulgación de la EA para el proyecto Orión

3.2.1.1 *Cómo se aseguró la CFI de que la EA de Orión cubría completamente todos los aspectos materiales?*

La política de Divulgación de la CFI requiere que *“el informe de EA esté completo en todos los aspectos materiales, antes de autorizarlo para el InfoShop”*

En febrero de 2005, después de retomarse las discusiones entre la CFI y el patrocinador de Orión, se firmó una carta mandato. El 28 de febrero de 2005, el CES comenzó la evaluación del proyecto. Esta incluía una revisión de la documentación de EA y el Informe de Misión Realizada (IMR) de la visita de evaluación del OMGI al proyecto, en enero de 2005. El 14 de marzo de 2005 se preparó una lista de temas de discusión con el patrocinador durante una visita de evaluación subsiguiente. Con anticipación a la visita, el patrocinador proporcionó una retroalimentación preliminar, o respuestas a muchos de los problemas identificados.

La visita de evaluación por parte de un Especialista Ambiental Senior tuvo lugar a fines de marzo y a principios de abril de 2005 e incluyó visitas al vivero de FOSA, al emplazamiento del proyecto en Fray Bentos, la Terminal Ontur en Nueva Palmira, y discusiones con el patrocinador. El IMR de la visita de evaluación y una Hoja Informativa del Proyecto Post Misión relacionada (ambos fechados 2 de abril, 2005) describen los hallazgos de la visita. Estos documentos aluden también a una discusión de los temas enviados al patrocinador el 14 de marzo de 2005, solicitando información adicional.

Dado que la EA y las consultas públicas relacionadas estaban sustancialmente completas en el momento en que la CFI se involucró en el proyecto, en 2005, se tomó la decisión en el CES de no solicitar un Plan de Consulta Pública y Divulgación. La CFI también había avisado verbalmente que consideraba adecuadas las consultas realizadas por el patrocinador. No hay documentación sobre el análisis de antecedentes de estas decisiones en los archivos del proyecto.

A continuación hubo discusiones en la CFI acerca de si la Terminal Ontur de Nueva Palmira era una instalación conexas o no. El patrocinador fue notificado el 13 de abril de 2005 de que la terminal era una instalación conexas. Sin embargo, la evaluación del proyecto realizada por la CFI



(peer review), el 15 de abril de 2005, determinó que la terminal no era una instalación conexas.⁹ Se buscaron aclaraciones sobre aspectos menores de parte del patrocinante en un intercambio de e-mails, previo a que el patrocinante diera su aprobación para divulgar la EA. En la carta de aprobación, la cual requiere que el patrocinador confirme el recibo de las pertinentes políticas y directrices de la CFI, el patrocinador indica que estaba ansioso por discutir sus implicaciones a su debido tiempo. La CFI efectivamente proporcionó al patrocinador copias de las políticas y directrices pertinentes, durante la visita de evaluación.

3.2.1 Cómo abordó la CFI la divulgación relacionada con la EA en el proyecto Orión?

La CFI no documentó las bases para decidir que la EA estaba finalizada en todos sus aspectos materiales, y de acuerdo a su Política de Divulgación y los PRAS no está explícitamente obligada a hacerlo. La CFI ha notificado que la publicación como Categoría A en la Página de Divulgación del InfoShop es en sí mismo, una confirmación de que la CFI considera la EA completa en todos sus aspectos. El 20 de abril de 2005, la CFI obtuvo permiso del patrocinador para la publicación de un conjunto de 20 documentos del proyecto. La fecha provisional para presentación al Directorio había sido fijada para el 23 de junio de 2005, con la indicación de que los 60 días de divulgación pre-Directorio se habían iniciado.

El resumen de la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) (Hoja de Divulgación Categoría A), que acompaña los documentos divulgados, describe el contexto del proyecto y los temas ambientales y sociales que la CFI requirió que el patrocinador aborde. Implícitamente, apoya la adecuación de la EA y explícitamente declara que *“la CFI ha revisado esta documentación y considera que es de calidad adecuada para ser difundida al público.”* Sin embargo, más adelante declara que la CFI *“no avala el contenido”*. En el resumen de la descripción del proyecto y de la presentación de los temas ambientales y sociales no se hacen anotaciones cualitativas específicas sobre lo adecuado de los materiales presentados. No se requiere explícitamente a la CFI que las haga, según sus PRAS actuales o su Política de Divulgación.

Las páginas de divulgación de la CFI en la página Web presentan varios documentos. Los archivos PDF adjuntos están atestados y en dos casos los nombres de archivos del proyecto incluidos en las listas del documento difieren de los nombres de los archivos en los PDF adjuntos. La versión de la EA publicada por la CFI era diferente de la versión de EA publicada por el OMGI. La versión del OMGI era la más reciente y el Capítulo 6 de esa versión incluía una discusión integrada de impactos acumulativos que anteriormente habían sido incluidos en un anexo. La versión de la CFI tenía una discusión de impactos acumulativos menos detallada en el Capítulo 6 de la EA principal.

3.2.1.3 Cómo manejó la CFI la aparición de nueva información significativa?

Durante el período de discusión pre-Directorio, la CFI afirmó que salió a luz nueva información que cuestionaba la adecuación de la EA de la forma como se la había divulgado y, en particular, la evaluación de impactos acumulativos para los proyectos de Orión y CMB. Las actas de una reunión del 4 de mayo de 2005, acerca de Orión, manifiestan que pueden ser necesarios otros

⁹ Se hubiera construido sin el proyecto; el patrocinador es un accionista minoritario (40%) y podría usar potencialmente un puerto alternativo en cuya propiedad no participe.



análisis de los impactos acumulativos. Hasta principios de junio de 2005, la CFI había mantenido una “Muralla China” entre los equipos de proyecto de Orión y CMB, para evitar toda posibilidad de intercambio de información confidencial. Esta “Muralla China” fue eliminada para la información ambiental y social, a comienzos de junio de 2005. La CFI indicó que el 7 de junio de 2005 se confirmó que los datos de impactos acumulativos en la EA de Orión estaban basados en información técnica obsoleta, debido a cambios en el diseño del proyecto de CMB. La CFI también indicó que se había enterado de la preocupación de comunidades en Argentina, que percibían a las plantas de celulosa como una amenaza a su calidad de vida. Las notas de una reunión del 25 de Julio de 2005 manifiestan que la CFI consideró necesario el estudio adicional sobre impactos acumulativos, por varias razones específicas no directamente relacionadas con la obtención de información social y ambiental adicional.

Ni las políticas ni los procedimientos de la CFI han contemplado formalmente qué hacer frente a una situación en la cual la organización evalúa la aparición de nueva información significativa y el CES opinó que este aspecto debe manejarse caso por caso.

En julio de 2005, la EA de Orión había sido divulgada por un período que excedía el mínimo de 60 días y por lo tanto podía ser presentada al Directorio en cualquier momento. La documentación¹⁰ establece que la CFI opinaba que el Estudio de Impacto Acumulativo (EIAc) iniciado en julio de 2005 y sus hallazgos, no desencadenaría un nuevo período de divulgación de 60 días. El 6 de diciembre de 2005, la CFI indicó verbalmente a la CAO que la divulgación de la EIAc recomenzaría un nuevo período de 60 días. A la CAO se le ha informado que esta decisión fue tomada el 29 de noviembre de 2005, durante el planeamiento del proceso de divulgación para el EIAc.

3.2.2 Adecuación de la diligencia debida y divulgación de la EA de la CFI para el proyecto de CMB.

3.2.2.1 ¿Cómo se aseguró la CFI de que la EA de CMB estaba completa en todos los aspectos materiales?

ENCE preparó una EA para el proyecto de Celulosas de M'Bopicua (CMB) en 2002. Después de tener una audiencia pública patrocinada oficialmente en Fray Bentos (Uruguay) en julio de 2003, el proyecto obtuvo el Permiso Ambiental de la DINAMA en octubre de 2003. A pedido de la CFI, ENCE produjo una EA suplementaria (108 págs.) el 15 de julio de 2005. El paquete de documentación fue difundido el 29 de julio de 2005¹¹.

El equipo de la CFI le proporcionó a ENCE una guía específica (incluso políticas y salvaguardas, una nota sobre evaluación acumulativa, procedimientos de consulta y divulgación, etc.) y acordaron un índice del contenido de la EA suplementaria. El equipo revisó un borrador de la EA suplementaria y envió comentarios detallados (7 Págs.) a ENCE, el 19 de junio de 2005, describiendo las deficiencias de la EA suplementaria, incluso la sugerencia de que no podía ser divulgada en esas condiciones. Los comentarios fueron también específicos con respecto a la evaluación de impactos acumulativos, especialmente impactos sociales y económicos, incluso

¹⁰ Notas de las reuniones de la CFI el 24 y 25 de julio de 2005

¹¹ Durante el período comprendido entre julio de 2005 y enero de 2006 la página Web de la CFI indicaba que la información de la CMB fue divulgada el 21 de julio de 2005. La CFI informó que esto fue un error y que la información fue divulgada el 29 de julio y así aparece ahora en la página Web.



impactos sobre el turismo del lado argentino del río Uruguay. La CFI ha informado que especialistas del CES visitaron CMB en julio de 2005 para revisar los temas pendientes en la EA.

Los documentos pertinentes al medio ambiente (la EA suplementaria, PAAS, PCPD y Hoja de Divulgación de Proyecto entre otros) fueron difundidos al público (InfoShop) el 29 de julio de 2005 (ver nota al pie No. 11).

La versión difundida de la EA incluye referencias específicas al cumplimiento por parte de CMB de las políticas de salvaguarda de la CFI y las directrices del Banco Mundial, además del cumplimiento con los estándares de emisión de UE y EEUU-APA y los criterios de PPCI (UE) para la tecnología más apropiada.

La CFI no documentó la base para decidir que la EA difundida abordaba los temas surgidos el 19 de junio y que ahora la EA cumplía los requerimientos de la CFI. La CFI no está obligada explícitamente a hacerlo, bajo sus PRAS o su Política de Divulgación. La hoja de Divulgación para Proyectos de Categoría A está fechada el 29 de julio de 2005.

La mayoría de las consultas públicas sobre el proyecto de CMB tuvieron lugar antes de la presentación de la EA a DINAMA en 2003. El patrocinador (ENCE), a través de su subsidiaria EUFORES, ha estado involucrado en el sector forestal en la región de Fray Bentos, durante muchos años y a través de su subsidiaria TLM (Terminal Logística M'Bopicua) en el sector industrial y de transporte, desde 1998. La CFI solicitó específicamente que ENCE preparase un PCPD (basado en la política de consulta y divulgación de la CFI), que está incluido en el paquete de divulgación del 19 de julio de 2005. El PCPD presentado en julio de 2005 proveía información sobre el compromiso continuo de ENCE con las partes interesadas locales y con el apoyo a las actividades de desarrollo de la comunidad; entre otras cosas la educación ambiental, preservación cultural y patrocinio de deportes. El equipo de la CFI también involucraba a ENCE en la preparación del EIAc y su estrategia de consulta y divulgación..

3.2.2.2 ¿Cómo abordó la CFI la divulgación relacionada con la EA en el proyecto de CMB?

El 29 de julio de 2005, el equipo de la CFI preparó una hoja de divulgación que detallaba cuáles documentos (y qué idioma y versión fechada) debían divulgarse. Los documentos fueron publicados el mismo día. El paquete de divulgación contiene la información disponible a partir de julio de 2005, en forma accesible e informativa en español e inglés. El PCPD (28 Págs.) también contiene detalles sobre los medios y tiempos de compromiso continuo con la comunidad y la población afectada.

3.2.2.3 ¿Como manejó la CFI la aparición de información nueva significativa?

La CFI comenzó su diligencia debida para CMB después de que hubiera comenzado el período de divulgación de 60 días del proyecto Orión. Para entonces, el proyecto Orión había generado preocupación en ambos lados del Río Uruguay, especialmente con respecto a impactos acumulativos, socio-económicos y efectos indirectos sobre el turismo, empleo y calidad de vida.

Las actas de una reunión del 19 de mayo de 2005 sobre CMB manifiestan que la CFI aclarará que CMB debe evaluar los impactos acumulativos.



Previo al comienzo del período divulgación de 60 días en CMB, el equipo de la CFI solicitó que ENCE presentara un suplemento a la EA, incluso un PAAS, PCPD y un análisis de los aspectos acumulativos del abastecimiento de madera para la nueva planta. La Reunión de Revisión de Pares (Peer Review Meeting) de Mayo 2005 también comprometió al equipo de la CFI para que solicitase que ENCE tomara un enfoque más pro-activo con respecto a las comunicaciones con las comunidades afectadas.

La revisión de la EA de la CFI, la especificación de la necesidad de una actualización y revisión del borrador del suplemento parece adecuada; está totalmente documentada hasta el punto de la revisión y retroalimentación a CMB, en el borrador de la EA suplementaria. La CFI informó que esto incluía varias visitas del personal de la CFI a CMB, para asegurar que la EA adicional cumpliera con los estándares de la CFI. La CAO no ha identificado ninguna documentación que confirme que la EA adicional fue revisada, para satisfacer las preocupaciones de la CFI. La CFI no está explícitamente obligada a hacerlo bajo sus actuales PRAS o su Política de Divulgación.

Al comienzo del proceso de diligencia debida, y tan pronto como la CFI decidió que se necesitaba una EIAc, el equipo de la CFI que trabajaba en la diligencia debida de CMB involucró a ENCE, en parte para responder a preocupaciones de que la EA de 2002 y el suplemento de 2005 aun abordaba sólo superficialmente los impactos acumulativos e indirectos y los impactos en el lado argentino del río (Gualeguaychú). El pedido a ENCE de que involucrase a la comunidad y aceptase sus preocupaciones, demuestra que los asuntos importantes fueron reconocidos y se elevaron solicitudes al patrocinador para que tratara esos temas.

4 OMGI

4.1 Aspectos clave de la diligencia debida del OMGI pertinentes a la auditoría

4.1.1 Disposiciones clave de las políticas de PRAS y EA del OMGI

Los Procedimientos de Revisión Ambiental y Social (PRAS) del OMGI de 2002¹² están diseñados para obtener la información relevante y necesaria para revisar proyectos de manera oportuna para permitir la autorización ambiental y social requerida que debe obtenerse antes de aprobar la cobertura de riesgo de un solicitante (párrafo 4, PRAS del OMGI). Los PRAS incluyen las siguientes etapas, que son aplicables hasta el momento de la divulgación pública:

- **Clasificación ambiental:** Al recibir una Solicitud Definitiva para proveer seguro de riesgo político, se realiza una clasificación ambiental preliminar para identificar temas clave y clasificar el proyecto (como A, B o C);
- **Requerimientos de información ambiental y social y revisión:** El personal del OMGI revisa la evaluación ambiental y cualquier otra información disponible para determinar si está adecuada e identificar la información adicional requerida, lo cual puede incluir una visita al sitio;
- **Autorización ambiental y social:** Al decidir que un proyecto “cumplirá las políticas y directrices, aplicables del OMGI, el funcionario ambiental prepara un Memorandum de Aprobación Ambiental oficial;
- **Divulgación de la EA y material suplementario:** El personal del OMGI se asegura de que se cumplan los requerimientos para divulgar información sobre proyectos de Categoría A (ver 4.1.2).

En su política de EA, el OMGI define el **área de influencia de un proyecto** como “*El área que probablemente será afectada por el proyecto, incluso todos los aspectos auxiliares, como corredores de transmisión eléctrica, gasoductos o poliductos, canales, túneles caminos de acceso y de reubicación, canteras y áreas de depósito, campamentos de obreros, así como aspectos imprevistos e inducidos por el proyecto (p.ej. asentamientos espontáneos, , tala de bosques y agricultura migratoria a lo largo de los caminos de acceso). El área de influencia puede incluir, por ejemplo: (i) la cuenca hidrográfica dentro de la cual se ubica el proyecto; (ii) cualquier estuario o zona costera afectados; (iii) áreas fuera del emplazamiento necesarias para reasentamientos o medidas compensatorias; (iv) la cuenca aérea (p.ej. donde la contaminación del aire como humo o polvo puede ingresar o salir del área de influencia); (v) rutas migratorias de poblaciones humanas, fauna silvestre o peces, particularmente donde estas se relacionan con la salud pública, las actividades económicas o la conservación ambiental; y (vi) áreas utilizadas para actividades de subsistencia (caza, pesca, pastoreo, recolección, agricultura, etc.) o para propósitos religiosos o ceremoniales tradicionales”.*

El OMGI define **instalaciones conexas** como aquellas instalaciones esenciales para la construcción u operación de una inversión asegurada por el OMGI y que dependen para su existencia o su éxito de una inversión asegurada por el OMGI, pero que son emprendimientos de terceras partes (no inversiones del Tenedor de la Garantía del OMGI).

¹² El PRAS completo del OMGI puede verse en www.miga.org



Para la **consulta** sobre proyectos de Categoría A, la Política de EA del OMGI indica que “el OMGI solicitará al patrocinador del proyecto que consulte, o que haya consultado, a los grupos afectados por el proyecto y a las organizaciones no gubernamentales sobre los impactos ambientales del proyecto, y que tomen en cuenta sus opiniones.” La política también manifiesta que para que sean significativas las consultas entre el patrocinador del proyecto, los grupos afectados por el proyecto y las organizaciones no gubernamentales, “el patrocinador provee oportunamente material pertinente, en una forma e idioma que resulte comprensible y accesible para los grupos consultados.”

Con respecto a las consultas, los PRAS del OMGI requieren lo siguiente: “Para consultas significativas, el patrocinador provee, o ha provisto oportunamente, información relevante y en una forma e idioma que sea comprensible y accesible para los grupos consultados. El patrocinador del proyecto debe consultar antes de que hayan finalizado los términos de referencia para la evaluación ambiental y una vez que se haya preparado un borrador de informe de evaluación ambiental” (Párrafo 8).

El requerimiento de **análisis de alternativas** en la Guía de EA del OMGI es que los clientes documenten “alternativas que fueron consideradas en la selección del emplazamiento del proyecto, la selección de la tecnología y el diseño del proyecto.”

Para **impactos acumulativos**, el OMGI requiere: “En ciertos casos, los impactos acumulativos pueden necesitar ser evaluados. Tales casos podrían surgir cuando el proyecto incluye planes para una futura expansión significativa o tiene potencial para interactuar con otras actividades de desarrollo propuestas u otro fenómeno ambiental, de modo que el impacto resultante en el ambiente es mucho más grande que si cada proyecto fuera independiente. Como guía general, los que preparan el EA deben determinar, en la medida en que sea práctico, si se están considerando otros proyectos de desarrollo en el área, que probablemente se implementen en el futuro previsible y que puedan tener impactos que interactúen con los del proyecto propuesto por el patrocinador.” (Guía de EA para Patrocinadores 1998)

4.1.2 Requerimientos de divulgación del OMGI con respecto a la EA

Para los propósitos de la auditoría es importante hacer una distinción entre difusiones locales en apoyo de la consulta y los Requerimientos de divulgación pre-Directorio de la institución. Esta sección trata de éstos últimos. La divulgación en apoyo de la consulta significativa se trata en el punto 4.1.1.

Los **requerimientos de divulgación** del OMGI están descritos en su Política de Divulgación de 1999. Esta compromete que “el informe de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) peraparado por el patrocinador, está disponible a través del InfoShop del Banco Mundial, un mínimo de 60 días anteriores a la consideración por el Directorio” (párrafo 8, Política de Divulgación del OMGI) para los proyectos de Categoría A. Una aclaración adicional figura en los PRAS del OMGI, que comprometen a “hacer disponible el informe de Evaluación de Impacto Ambiental preparado por el patrocinador al InfoShop del Banco Mundial, en Washington D.C., por lo menos 60 días antes de la fecha del Directorio. Se colocará un aviso en la página Web del OMGI sobre la divulgación del informe de Evaluación de Impacto Ambiental preparado por el patrocinador, para proyectos de Categoría A. La información sobre el proyecto no debe publicarse hasta que (1) La Oficina de



Medio Ambiente del OMGI haya revisado la información ambiental y comprobado que es suficientemente, completa y apropiada para la divulgación pública, y (2) el solicitante haya notificado al OMGI por escrito que autoriza la divulgación de la información.” (Párrafo 44, PRAS del OMGI).

El OMGI requiere que se difunda lo siguiente: *La Evaluación de Impacto Ambiental” y “un resumen no técnico de evaluación ambiental” en el idioma local debe distribuirse entre las partes interesadas locales.”*

4.1.3 Disposiciones para manejar nueva información significativa después de la divulgación del EA

Ni las disposiciones ni los procedimientos del OMGI cubren situaciones en que sale a luz nueva información significativa después de la divulgación formal de la EA en el InfoShop. En la opinión del equipo de proyecto del OMGI, este evento debe tratarse caso por caso.

4.2 CAO - Análisis de los aspectos clave de la auditoría del OMGI

El análisis por parte de la CAO de los temas emergentes dentro del alcance de la auditoría se enfoca en:

- Una evaluación de la diligencia debida del OMGI para asegurarse de que la EA de Orión sea coherente con las respectivas políticas, procedimientos y directrices del OMGI (Sección 4.2);
- Una evaluación del manejo de información nueva o emergente durante el período de divulgación pre-Directorio, que pudiera cuestionar la adecuación de las EAs tales como fueron difundidas. (Sección 5.2).

4.2.1 Adecuación de la diligencia debida y divulgación de la EA del OMGI para el proyecto Orión.

4.2.1.1 ¿Cómo se aseguró el OMGI de que la EA de Orión estaba suficientemente completa y era apropiada para su divulgación?

La diligencia debida ambiental por parte del OMGI en Orión, antes de la divulgación en el sitio Web del OMGI y en el InfoShop del Banco Mundial, el 9 de febrero de 2005, comprendía una revisión de la EA (incluso la serie de suplementos provistos en respuesta a DINAMA y los materiales disponibles en español solamente), una revisión del estudio socio-económico realizado para Orión en junio de 2004, y una consulta con colegas del Grupo Banco Mundial, para identificar temas relevantes o resultados del Proyecto de Transporte de Productos Forestales, para el cual se había acordado un préstamo del Banco Mundial al Gobierno de Uruguay en 1997. Además, el funcionario ambiental del OMGI hizo el seguimiento de varios temas con Botnia, al recibir un conjunto inicial de materiales de EA y antes de la visita al emplazamiento. Estos temas incluían infraestructura social local y consulta (ver más abajo). La visita al emplazamiento en enero de 2004 incluía visitas al emplazamiento propuesto para la planta de celulosa, una selección de plantaciones y reuniones con los patrocinadores del proyecto, las autoridades reguladoras y consultores que dirigían la consulta local.



El Informe de Misión Realizada (IMR) sistemáticamente revisaba la aplicabilidad potencial de las políticas ambientales en temas específicos del OMGI al proyecto de Orión y explicaba las razones por las que solamente aplicaba la Política de Recursos Físicos Culturales. El IMR informó que inversores españoles habían adquirido terrenos en M'Bopicua, aguas arriba del emplazamiento propuesto por Orión y habían recibido el permiso de construir una planta de celulosa, con la mitad de la capacidad del proyecto Orión. A continuación de la visita, hubo un seguimiento por e-mail entre el OMGI y Orión, sobre los detalles de las consultas de las partes interesadas.

El OMGI comprobó que la política del OMGI para Proyectos en Aguas Internacionales no aplicaba, porque no se esperaba ningún impacto significativo, ni en la navegación ni en la calidad, cantidad o uso del agua en el Río Uruguay e informaron que tanto los representantes de CARU¹³ argentinos como los uruguayos participaron en varios talleres durante la preparación de la EA.

Los resultados de este proceso de verificación fueron documentados en el memorandum de aprobación del OMGI fechado el 24 de enero de 2005. El Memorandum de Aprobación indica las condiciones ambientales adicionales (no estándar) que debían ser incorporadas en el contrato en cumplimiento de las directrices ambientales del OMGI para plantas de celulosa y papel, además de un informe anual de monitoreo ambiental y la provisión de asesoría técnica y servicios de extensión a los agricultores independientes de plantaciones forestales..

La diligencia debida del OMGI, como está documentado en el Memorandum de Aprobación , diferenciaba el área de influencia del proyecto por tipo de impacto y, en algunos casos, reconoció que eso incluía áreas en Argentina. Por ejemplo, en relación con la economía local, el área de influencia fue identificada como un radio aproximado de 60 Km. alrededor del proyecto; para abastecimiento de madera, un radio de 200 Km. con la mayor parte de la madera proveniente de un radio de 60 Km.; y para la descarga de efluentes como impactos muy localizados en la inmediata vecindad del emisario.

En el Memorandum de Aprobación, el OMGI define el proyecto y sus instalaciones conexas como la planta de celulosa, incluida la línea de transmisión eléctrica, el equipo y planta de control de contaminación, vertedero del emplazamiento, las instalaciones del muelle y la provisión de madera. El OMGI no consideró un desarrollo potencial de una terminal en el puerto de Ontur como instalación conexas, para ser incluida en la diligencia debida ambiental de Orión porque no se la consideraba dependiente del proyecto Orión. La expansión del puerto de Ontur fue identificada como un proyecto que el gobierno tenía la intención de realizar, continuase o no el proyecto de celulosa.

El OMGI informó, en el memorandum de aprobación, que las ubicaciones alternativas para la planta de celulosa habían sido consideradas, como también las alternativas para las instalaciones del muelle y que la selección de tecnología incluía la mejor tecnología disponible, según la define la Unión Europea en una directiva de 2002. El estudio socio-económico consideraba sistemáticamente alternativas de proyecto y de no proyecto en el análisis regional (definido como inclusivo de la provincia de Entre Ríos, Argentina) y el análisis de impacto macroeconómico¹⁴.

¹⁴ El Estudio Socio-Económico (Resumen Ejecutivo, Pág.1) indica que el estudio de los impactos socio-económicos en Entre Ríos estaba limitado por la disponibilidad de datos y recomendó que “una evaluación más profunda de los impactos socio-económicos y del impacto total en la economía de Entre Ríos merecía más trabajo, teniendo en cuenta los recursos potenciales de la región una vez que el proyecto avanzara. La



El Manual para la Prevención y Reducción de la Contaminación del Banco Mundial (1999, versión final) manifiesta que solamente son aceptables los procesos LCE y que TLC era la tecnología preferida para blanquear la pulpa. La evaluación del OMGI, comunicada verbalmente a CAO¹⁵, fue que la tecnología LCE, elegida por el proyecto, cumple con el MPRC en tanto el uso de TLC no es requerido por el manual. En la documentación de la diligencia debida ambiental sobre la que OMGI informó y dio referencias, los estudios mostraron que las emisiones de LCE no difieren apreciablemente de TLC, y mostraron que la tecnología LCE es reconocida internacionalmente como la Mejor Tecnología Disponible (MTD).

La interacción del OMGI con Botnia incluía la solicitud de mayor información sobre los procesos de consulta local que condujeron a los resultados informados en la EA y el estudio socio-económico, una reunión durante la visita de campo con los consultores responsables de la consulta local, y la revisión de las actas de la reunión.

4.2.2.2 ¿Cómo abordó el OMGI la Divulgación relacionada con el EA en Orión?

La política de Divulgación del OMGI requiere que la EA sea “suficientemente completa y apropiada para la divulgación pública.” El OMGI le informó a la CAO que su enfoque es procurar que las EAs se difundan tempranamente, aunque sea en borrador, reconociendo que los documentos pueden ser modificados luego. A continuación de la Aprobación Ambiental y autorización del solicitante, la Oficina de Medio Ambiente del OMGI dispone la transmisión de documentos apropiados al InfoShop¹⁶ del Banco Mundial y la colocación de avisos apropiados en la página de Internet del OMGI.

Inicialmente, el OMGI le propuso a los patrocinadores del proyecto Orión que los documentos fueran difundidos dependiendo del resultado satisfactorio de la visita al emplazamiento en enero:

- La EA fechada marzo de 2004
- Los seis suplementos de EA preparados hasta diciembre de 2004 en respuesta a requerimientos de DINAMA
- El Resumen No-Técnico fechado diciembre de 2004
- El Resumen Ejecutivo del Estudio Socio-económico fechado en junio de 2004.

Los documentos fueron escritos en una combinación de español e inglés.

planta aumentará la demanda de suministro de madera argentina y de proveedores de servicios de construcción y proporcionará oportunidades laborales para los habitantes de sus alrededores.

¹⁵ Este argumento está además documentado en un documento interno del OMGI (fechado 25 de julio de 2005) relacionado con un borrador de respuesta a las ONG, “Resumen de la Revisión de los Impactos Acumulativos”.

¹⁶ Se encontraron numerosas dificultades para lograr la divulgación en el InfoShop. Botnia proporcionó los documentos a ser divulgados en un CD y fueron descargados con éxito en la página Web del OMGI pero no en el InfoShop. El 2 de marzo de 2005, el OMGI proporcionó al InfoShop una copia en papel de la EA tal cual como constaba en el CD. Estos problemas continuaron hasta marzo de 2005. El 17 de marzo de 2005, Botnia informó al OMGI que había publicado en la página Web toda la información del EA con excepción de los anexos en el idioma español en respuesta a las críticas de algunas ONG locales luego de la divulgación del OMGI.



Sin embargo, el 10 de enero de 2005, OMGI recibió versiones actualizadas de los Capítulos 5 y 6 de la EA de Orión, que incorporaban toda la información adicional y análisis solicitados por DINAMA durante el período julio-noviembre de 2004. El permiso para la divulgación fue otorgado por Botnia el 25 de enero, pero demoras de los procesos internos del OMGI impidieron la entrega al InfoShop hasta la segunda semana de febrero. El anuncio de disponibilidad de la EA fue colocado en el sitio Web externo del OMGI el 6 de febrero de 2005.

La EA de 618 páginas, en una combinación de español e inglés, e incorporando los suplementos, no estuvo disponible online a través del InfoShop hasta mediados de marzo¹⁷

¹⁷ Esta EA de 618 páginas estaba en el sitio Web en el momento de la auditoría de la CAO



5 CFI y OMGI

5.1 Similitudes y diferencias principales entre los procesos de la CFI y del OMGI

La Política de EA (1999) y los PRAS (2002) del OMGI fueron desarrollados después de que la CFI produjo su política y procedimientos equivalentes en 1998. Al redactar su política y los procedimientos, el OMGI procuró que hubiera consonancia entre las políticas y procedimientos de ambas instituciones. La intención era permitir las diferencias que reflejaban los distintos modelos de negocio y ciclos de proceso, pero asegurar que se conservaran las intenciones básicas de las políticas y los requisitos de procedimiento. Esto explica las muchas similitudes entre las políticas y los procesos de la CFI y los de OMGI.

Se han identificado las siguientes diferencias entre los dos contextos institucionales:

- Con respecto a las consultas, las disposiciones de la CFI y del OMGI son bastante similares. La CFI requiere un PCPD, a menos que la EA se haya completado antes de la participación de la CFI y CES considere que las actividades de consulta pública y divulgación del patrocinador hayan sido adecuadas. El OMGI no requiere un PCPD pero puede evaluar retrospectivamente la adecuación de la consulta y la divulgación.
- El estándar de la CFI para la adecuación de la EA antes de la divulgación está “*completo en todos los aspectos materiales*”, mientras que el del OMGI es que la EA debe ser “*suficientemente completa y apropiada para la divulgación pública*”.
- El OMGI requiere que la EA sea divulgada y que un resumen de una EA no técnica esté disponible en un idioma local. La CFI requiere que la EA sea divulgada, junto con “*todos los suplementos y agregados al informe de EA y las respuestas al proceso de consulta pública*”.
- Los requerimientos de divulgación del OMGI estipulan que cuando el OMGI participa en el mismo proyecto que la CFI, el OMGI no duplicará la publicación de información ya realizada por su contraparte. (*párrafo 44, PRAS del OMGI*). LA CFI no tiene una disposición equivalente.
- Los requerimientos de la CFI y del OMGI de análisis alternativos son sumariamente similares pero la CFI provee una explicación más completa de los aspectos específicos que pueden considerarse.
- La Política y PRAS del OMGI para la EA no hacen referencia a los impactos acumulativos. Sin embargo, la Guía de EA que el OMGI proporciona a sus clientes contiene compromisos similares con los PRAS de la CFI, e incluye una explicación más completa acerca de cómo se pueden encarar los aspectos acumulativos.
- La Política de Aguas Internacionales de la CFI (PO 7.50) requiere una notificación de la CFI a todas las partes involucradas, cuando la CFI está considerando financiar un proyecto en un curso de agua internacional. La política del OMGI solamente requiere una notificación a los estados ribereños potencialmente afectados, cuando se predicen impactos significativos en tales estados ribereños.



5.2 Comprensión de los resultados de la diligencia debida en relación a los impactos acumulativos.

Uno de los objetivos de esta auditoría es comprender cómo la aplicación e interpretación de los Procedimientos de Revisión Ambiental y Social y Políticas de Salvaguarda, de la CFI y del OMGI pueden tener resultados diferentes entre ambas instituciones.

5.2.1 ¿Cómo abordó la CFI la cuestión de impactos acumulativos?

Proyecto Orión

El 14 de Marzo de 2005, al prepararse para su visita de evaluación del proyecto Orión, la CFI abordó el tema de los impactos acumulativos con el patrocinador. El patrocinador respondió (marzo 15, 2005) que los impactos acumulativos de las plantas de ambos proyectos, Orión y CMB, habían sido evaluados en la EA para el proyecto Orión y que se daban mayores detalles en los siete análisis adicionales que la EA preparó entre septiembre de 2004 y enero de 2005. El patrocinador manifestó también que los índices de calidad del aire no serían afectados por el proyecto y que el tratamiento del agua de desecho propuesto en Fray Bentos por Orión, traería una mejora neta en la calidad del agua. En los archivos de la CFI sobre el proyecto Orión, no se informó ninguna discusión subsiguiente, acerca de impactos acumulativos de los proyectos de Orión y CMB, antes de la divulgación el 20 de abril. Las minutas de la Reunión de Revisión de Inversiones del 4 de mayo registran, en el Capítulo 3.2.1.3, que la CFI informó que el 7 de junio de 2005 surgió que los datos sobre impactos acumulativos en la EA de Orión se basaban en datos técnicos obsoletos, debido a cambios en el diseño del proyecto de CMB. La CFI también informó que se había enterado de preocupaciones en las comunidades de Argentina, que percibían las plantas de celulosa como una amenaza a su calidad de vida.

El proyecto CMB

El registro de la reunión de evaluación por sus pares (peer review) sobre CMB muestra que en mayo de 2005, la CFI consideró que la EA de CMB fechada en 2002 debía ser suplementada, para satisfacer sus propios requerimientos para los proyectos de Categoría A. Para evitar potenciales malentendidos entre las condiciones gubernamentales para el proyecto y las de la CFI, el equipo de proyecto de la IFC se reunió con DINAMA para explicar el enfoque de la CFI.

El alcance y formato de la EA suplementaria realizada en mayo de 2005 no incluía impactos acumulativos de las dos plantas¹⁸ En la respuesta de la CFI a la CMB el 20 de Junio de 2005, acerca del borrador de la EA suplementaria, la CFI manifestó su opinión de que “se necesitaba un Estudio de Impacto Acumulativo” y que la información de la EA suplementaria sobre CMB facilitaría tal evaluación. La CFI también manifestó que el Estudio de Impacto Acumulativo cubriría tanto a Orión como a CMB, para lo cual los TDR (términos de referencia) se redactarían por separado.

¹⁸ De la Nota de Reunión de Evaluación por sus Pares: el alcance es en (1) referencias a los estándares de emisión del GBM; (2) manipulación materiales peligrosos y respuesta ante emergencias; (3) análisis alternativos de ubicación y tecnología; (4) PAAS mejorada; (5) origen de la madera, impactos, Y PAAS y PCPE. Se indica explícitamente que los datos para (5) son únicamente disponibles de la certificación CAF y de los estudios socio-económicos ya completados y que en cuanto al suplemento en general “material relevante parece estar disponible”.



5.2.2 ¿Cómo abordó el OMGI la cuestión de los impactos acumulativos?

La revisión por parte del OMGI de la Evaluación de Impacto Ambiental de Orión incluía una revisión de la información sobre los impactos acumulativos de las dos plantas, que está incluida en la documentación de EA. El OMGI no identificó los impactos acumulativos como tema específico o problemático, a ser abordado durante su diligencia debida ambiental para el proyecto Orión. La existencia de las facilidades portuarias y de producción de astillas de madera y el potencial proyecto de celulosa de CMB fueron identificados durante la visita de campo en Enero de 2005 e informada en el IMR. Como el proyecto Orión llegó después del CMB en la revisión del EA por parte de DINAMA y el subsecuente proceso de autorización, DINAMA solicitó a Botnia que considerase la existencia de la planta de CMB propuesta en su evaluación de impacto y que evaluara los impactos acumulativos de ambos proyectos.

Al enterarse de que la CFI había identificado la necesidad potencial de un Estudio de Impacto Acumulativo en junio/julio de 2005, el OMGI preparó un documento interno detallado, con un análisis de los impactos acumulativos de ambos proyectos de planta de celulosa (finalizado el 25 de julio de 2005). Este identificó los cinco temas clave con respecto a los impactos acumulativos de las plantas de celulosa de Orión y CMB como:

- Capacidad y compromiso con la protección ambiental
- Emisiones al aire y calidad del aire
- Efluentes y calidad del agua
- Operaciones de plantación y uso de la tierra
- Efectos socio-económicos directos e indirectos

El documento presenta la evaluación del OMGI de los impactos acumulativos respecto a estos puntos, basándose en documentos disponibles como parte del proceso de autorización para ambos proyectos y en informes disponibles al público que el OMGI consideró pertinentes.

La CAO entiende que este documento sobre impactos acumulativos no fue compartido con la CFI en julio de 2005, pues cuando se completó, la CFI ya había anunciado que se realizaría un Estudio de Impacto Acumulativo a nombre del Grupo del Banco Mundial. A continuación, el OMGI le proporcionó el documento a la CFI el 20 de octubre de 2005, en el contexto de las discusiones sobre el borrador del EIAc.

5.2.3 ¿Por qué las diligencias debidas de la CFI y el OMGI obtuvieron resultados diferentes?

Hubo una diferencia de opinión entre la CFI y el OMGI respecto de la adecuación de la evaluación de impactos acumulativos en la EA del proyecto Orión. Tanto la CFI como el OMGI concluyeron que la evaluación de los impactos acumulativos era adecuada en el momento de la divulgación de las EAs. Subsecuentemente, la CFI revisó esta opinión, mientras que OMGI quedó satisfecha con la evaluación de impactos acumulativos, que juzgó adecuada. La CAO no cuestiona la eficacia de ninguna de las dos posiciones.



Dado el nivel de coherencia entre las políticas y procedimientos de la CFI y el OMGI para proyectos de Categoría A, la CAO no considera que las diferencias entre las políticas o los procedimientos de las dos instituciones expliquen estas diferencias de opinión.

Por lo tanto, otros factores, fuera de los requerimientos específicos de los procesos de diligencia debida ambiental y social, deben haber afectado la decisión de la CFI de iniciar un estudio más profundo de los impactos acumulativos.

Posiblemente existan varias razones interconectadas que expliquen los diferentes enfoques de la CFI y del OMGI:

Diferentes conjuntos de datos

Los documentos internos indican que durante la diligencia debida ambiental para el proyecto Orión, la CFI y el OMGI usaban diferentes conjuntos de datos. El OMGI usaba la EA completa y definitiva en español e inglés. Los documentos revisados por los auditores sugieren que la CFI estaba utilizando documentos que no habían sido corregidos para incluir la información suplementaria, incluso la de impactos acumulativos¹⁹, que fue agregada a la EA entre Septiembre de 2004 y Enero de 2005.²⁰

Juicio profesional y diferentes respuestas a los riesgos percibidos

Ambas instituciones reconocen el rol del juicio profesional en la diligencia debida ambiental y social. Es posible que las diferencias de juicio profesional hayan contribuido a las diferentes conclusiones sobre la necesidad de trabajo adicional en impactos acumulativos. Sin embargo, no hay evidencia de ningún esfuerzo sistemático por parte de las dos instituciones para revisar o encontrar las razones que los llevaron a diferentes juicios profesionales.

La CFI fue de la opinión que el trabajo adicional sobre impactos acumulativos contribuiría también a abordar las preocupaciones presentadas por las comunidades en junio de 2005. El OMGI consideró que el trabajo original sobre impactos acumulativos en la EA de Orión había sido adecuado. Esto puede haber sido en parte un caso de diferentes percepciones del riesgo institucional entre la CFI y el OMGI.

Retrospectivamente, la limitada coordinación intra-institucional entre la CFI y el OMGI, en ese momento, significó que estos factores, que podrían haber influido en producir resultados de análisis diferentes, no se conciliaran.

¹⁹ Esto se puso en evidencia luego de la revisión interna de la documentación, y estaba implícito en la Nota de la CFI sobre la labor realizada en el proyecto, fechada 17 de octubre de 2005 y confirmada en correspondencia intra-institucional

²⁰ La CFI afirmó, y la CAO aceptó, que los documentos divulgados por las dos instituciones eran equivalentes en términos generales. Sin embargo, es evidente, de la correspondencia intra-institucional entre la CFI y el OMGI, que la diligencia debida de la CFI fue parcialmente basada en una apreciación incompleta del alcance del análisis de los impactos acumulativos emprendido por el proyecto Orión, previo al momento de divulgación de la EA en abril 2005



6 Conclusiones y Recomendaciones

La CAO no discute la eficacia de la decisión de encargar un Estudio de Impacto Acumulativo (EIAc) en julio de 2005 y, dentro del alcance de esta auditoría, solamente procura identificar explicaciones posibles para la divergencia de opiniones entre la CFI y el OMGI, con respecto a la necesidad de un EIAc.

En julio de 2005, la CFI al encargar un estudio adicional de los impactos acumulativos, esencialmente señaló que había tenido una deficiencia en su anterior diligencia debida. Sin embargo, no aclaró públicamente hasta que punto el Estudio de Impacto Acumulativo (EIAc) podía influir sobre el proceso de toma de decisiones del proyecto, al no reconocer que hubo una deficiencia en su anterior diligencia debida, al no tomar un compromiso claro de consulta sobre el EIAc, ni tampoco un compromiso claro de reiniciar el período de divulgación.

6.1 Conclusiones

Con respecto al modo en que la CFI y el OMGI han aplicado sus políticas y procedimientos, la CAO encuentra que:

La diligencia debida de la CFI para asegurarse de que las EAs estuvieran completas en todos los aspectos materiales, antes de la divulgación, fue inadecuada y no cumplió con la Política de Divulgación de la organización, lo cual resultó en la divulgación de EAs que no estaban completas, ya que:

- Hasta (y después de) la divulgación de Orión en abril de 2005 la CFI estuvo trabajando con versiones incompletas de la EA.
- Dado que subsecuente a la divulgación de la EA de Orión en abril la CFI consideró que la EA abordaba inadecuadamente los impactos acumulativos (y que las consultas anteriores podrían entonces ser inadecuadas), la CFI debía haber señalado esto claramente a las partes interesadas, comprometiéndose a encarar otras consultas sobre el EIAc y a reiniciar el período de divulgación pre-Directorio cuando la EA estuviese completa.
- Hubo una contradicción inherente al divulgar la EA de CMB, dando a entender con ello que estaba completa en todos los aspectos materiales, sin calificar la base para su divulgación y el nexa con el EIAc siguiente, dado que el EIAc encargado por la CFI ya había sido comprometido.

Además de lo inadecuado de la diligencia debida relativa a esta EA específica, la CAO concluye que los PRAS de la CFI en general, no apoyan actualmente el cumplimiento de los requerimientos de la Política de Divulgación de la CFI. En otras palabras, aunque se siguen los procedimientos, éstos no son suficientemente rigurosos ni fuertes para apoyar suficientemente un resultado que cumpla con la Política de Divulgación. Por ejemplo, el CES no está actualmente obligado a documentar la base para determinar si una EA está completa en todos los aspectos materiales. Del mismo modo, los procedimientos dan una guía insuficiente al personal, en el caso de que descubran algún requerimiento de que el cliente realice trabajo adicional de EA, después de que se ha realizado la divulgación.



- Para el proyecto Orión no había documentación que mostrase sistemáticamente cómo y por qué se tomó la decisión de que la EA estaba completa en todos los aspectos materiales y por lo tanto lista para su divulgación. No había documentación que registrara la base sobre la cual se había tomado la decisión de que no se requería un PCPD para este proyecto.
- Para el proyecto CMB no había documentación que mostrase sistemáticamente cómo las deficiencias identificadas en la EA del proyecto habían sido tratadas, a entera satisfacción de la CFI, antes de su divulgación.

El proceso de diligencia debida del OMGI para el proyecto Orión cumplió con las políticas y procedimientos que estipulan que los documentos a ser divulgados deben estar suficientemente completos para su divulgación pública.

- Se revisó el conjunto completo de la documentación de EA.
- La decisión de divulgar está totalmente documentada en un memorandum de aprobación que informa sistemáticamente acerca del proyecto en el contexto de las políticas y procedimientos del OMGI.
- Todos los temas que surgieron durante la evaluación del OMGI fueron resueltos a entera satisfacción del personal del OMGI involucrado, antes de la divulgación.

El OMGI no consideró que hubiera necesidad de un estudio adicional de impactos acumulativos y por lo tanto no creyó necesario reconsiderar su decisión de que la EA estaba suficientemente completa.

CAO hace las siguientes observaciones:

- La ausencia de procedimientos explícitos para decidir cómo manejar las circunstancias en que se identifica una necesidad de información adicional después de que ha comenzado la divulgación pública, trae como resultado que el proceso sea innecesariamente impredecible para las partes interesadas y patrocinadores del proyecto.
- La CFI y el OMGI colaboraron eficazmente al principio con respecto al proyecto Orión; sin embargo, cuando la CFI identificó la necesidad de un estudio adicional de impactos acumulativos y tomó la decisión de encargarlo, la colaboración fue menos evidente.
- La documentación de EA no estuvo disponible públicamente a través del sitio Web del InfoShop, hasta varias semanas después de que fuera divulgado públicamente.

6.2 Recomendaciones

Basándose en esta auditoría:

- La CAO recomienda que la CFI documente sistemáticamente su evaluación de la adecuación de la diligencia debida por parte de los clientes de los aspectos sociales y ambientales del proyecto, antes de la divulgación pública de los documentos de EA, de tal manera que la CFI pueda sustentar en detalle las conclusiones de su diligencia debida ambiental y social.



- La CAO recomienda que se implementen procedimientos, en ambas organizaciones, que definan claramente el proceso a seguir cuando se identifican deficiencias en la documentación o procesos ambientales o sociales después de la divulgación.
- La CAO recomienda que cuando la CFI y el OMGI estén involucradas en el mismo proyecto, debe haber procedimientos de colaboración claramente definidos, incluso deben compartir la información y documentación de los fundamentos para las decisiones clave.
- La CAO recomienda que la CFI y el OMGI implementen procedimientos para verificar que la documentación publicada en los sitios Web externos sea accesible, correcta y coherente durante todo el período de divulgación.



Anexo 1: Solicitud de Auditoría

(Extracto del Informe de Evaluación Preliminar “Reclamación Respecto de la Inversión de la CFI Propuesta en los proyectos de Celulosas de M’Bopicuá y Orión, Uruguay, noviembre de 2005)

4.1 Recomendaciones

4. La CAO cree que una mayor claridad en la aplicación de procedimientos de evaluación social y ambiental, por parte de la CFI y del OMGI, ayudará al proceso de resolución de disputas. Por consiguiente, la CAO hará una auditoría sobre el cumplimiento de la adecuación de los procedimientos de la CFI hasta el momento de las divulgaciones públicas. Esta auditoría abordará también la cuestión de la aplicación de políticas por parte de la CFI/OMGI al mismo cliente, en el mismo proyecto. Esta auditoría será encargada inmediatamente y debe ser finalizada en un mes. La CAO trabajará con las partes interesadas para asegurar que las conclusiones de esta auditoría sean bien comprendidas y contribuyan a abordar las preocupaciones existentes.



Anexo 2 Términos de Referencia

Auditoría sobre el Cumplimiento de la Diligencia Debida de la CFI y del OMGI para dos Proyectos de Plantas de Celulosa y Papel²¹ en Uruguay Términos de Referencia

1. Introducción

La Oficina del Asesor en Cumplimiento/Ombudsman (CAO por sus siglas en inglés) es un puesto independiente que reporta directamente al Presidente del Banco Mundial. Establecida en 1999, la CAO tiene tres roles distintos que promueven la resolución de disputas y la responsabilidad externa para la CFI y el OMGI:

- **Rol del Ombudsman:** Responder a las reclamaciones de personas afectadas por los proyectos e intentar resolver los temas que surgen, usando un enfoque flexible de resolución de conflictos.
- **Rol de Cumplimiento:** Supervisar las auditorías del desempeño social y ambiental de la CFI y del OMGI, particularmente en relación con proyectos sensitivos, para asegurar el cumplimiento de políticas, directrices, procedimientos y sistemas de control.
- **Rol de Asesor:** Proveer una fuente de asesoramiento independiente para el Presidente y las gerencias de la CFI y del OMGI, en relación con políticas ambientales y sociales más amplias, directrices, procedimientos, temas estratégicos, tendencias y cuestiones sistémicas.

Estos Términos de Referencia (TDR) son para que dos consultores participen en una auditoría sobre el cumplimiento de la diligencia debida del OMGI para dos grandes proyectos de celulosa y papel en Uruguay, cercanos al límite con Argentina. Un proyecto está siendo desarrollado por el Grupo Empresarial ENCE de España (el proyecto de Celulosas de M' Bopicuá), y el otro está siendo desarrollado por Oy Metsa Botnia de Finlandia (el proyecto Orión). La auditoría fue iniciada en respuesta a un pedido de la CAO, luego de la finalización de un Informe de Evaluación Preliminar²² sobre una reclamación presentada a la CAO en Septiembre de 2005. El Informe de Evaluación Preliminar reconoció que la resolución de la disputa entre los reclamantes y los promotores del proyecto (apoyados por la CFI y el OMGI) se beneficiaría con una mayor claridad en relación con la aplicación de procedimientos de evaluación social y ambiental por la CFI y el OMGI. De acuerdo con ello, recomendó que se lleve a cabo una auditoría de los procedimientos de evaluación de la CFI y del OMGI, hasta el momento de la divulgación pública por parte de ambas instituciones.

²¹ La CFI está considerando invertir en ambos proyectos, mientras que el OMGI propone proporcionar garantía únicamente para uno de los proyectos, el proyecto Orión.

²² Para ver la versión completa del Informe de Evaluación Preliminar, dirigirse a www.cao-ombudsman



Breves antecedentes de los proyectos y participación de la CFI y del OMGI

ENCE es una compañía multinacional originada en España. ENCE ha estado operando en Uruguay durante más de 15 años, en varias localidades. La operación de ENCE en M'Bopicuá se inició con facilidades portuarias y de producción de astillas de madera. En octubre de 2003, la instalación de la planta de celulosa fue autorizada por el gobierno de Uruguay.

El proyecto propuesto por Celulosas de M'Bopicuá (CMB) es una nueva industria procesadora de celulosa kraft de eucaliptos, que usará tecnología Libre de Cloro Elemental (LCE). El emplazamiento de la planta CMB está en el distrito de Río Negro, Uruguay, 12 Km. al norte de Fray Bentos. La instalación propuesta producirá anualmente 500.000 toneladas de pulpa secada al aire (PSA), que es la materia prima principal para la producción de papel y productos relacionados. Se espera que el costo total del proyecto sea US\$660 millones, con una posible inversión de US\$200 millones de la CFI, a través de préstamos tipo "A" y "B".

Botnia es una corporación multinacional finlandesa. Botnia fue fundada en 1973 y tiene cinco plantas de celulosa en Escandinavia; es el segundo productor de celulosa en Europa. No tiene experiencia previa en Uruguay. El proyecto Orión propuesto por Botnia es también una nueva industria procesadora de celulosa kraft de eucaliptos, que usará tecnología Libre de Cloro Elemental (LCE). El emplazamiento de la planta está en Fray Bentos, Uruguay. Esta planta también producirá la materia prima principal para la producción de papel y productos relacionados, con una capacidad de 1 millón de toneladas de celulosa secada al aire (PSA) por año. El costo total del proyecto es de US\$1,2 billones, con una posible inversión de la CFI de US\$200 millones a través de préstamos tipo "A" y "B". El OMGI podría proveer seguro de riesgo político por hasta \$1,2 billones.

2. Objetivo y alcance de la auditoría

El objetivo de la auditoría es proporcionar mayor claridad en relación con la aplicación de Procedimientos de Evaluación Social y Ambiental por parte de la CFI y del OMGI. El alcance general es el siguiente:

- **Revisar la diligencia debida de los proyectos CMB y Orión realizada por la CFI y el OMGI para asegurarse de que las EAs estaban completas en todos los aspectos materiales antes de la divulgación**

La Política de Divulgación de la CFI manifiesta que "el personal de la CFI debe quedar satisfecho de que el informe de EA está completo en todos los aspectos materiales antes de pasarlo al InfoShop; puede solicitarse al patrocinador que provea suplementos y agregados al informe de EA, antes de que comience el período de divulgación." Los Procedimientos de Revisión de Divulgación Ambiental y Social del OMGI manifiestan que "La información ambiental sobre el proyecto no debe publicarse hasta que: (1) La Oficina Ambiental del OMGI haya revisado la información ambiental y determinado que dicha información está suficientemente completa y apropiada para la divulgación, y (2) el solicitante haya notificado al OMGI por escrito que autoriza la publicación de la información."

- **Revisar si la práctica actual de solicitar información adicional después de la divulgación de la EA es coherente con las políticas aplicables**

La auditoría considerará las implicaciones para las comunidades afectadas, para los clientes de la CFI, y para los propios procesos internos de la CFI para solicitar información suplementaria, tales



como un Estudio de Impacto Acumulativo después de que las EAs hayan sido divulgadas, y revisar si este procedimiento actual es coherente con las Políticas de Divulgación en particular. Los temas adicionales a ser encarados bajo este aspecto de la auditoría incluirían: Qué implicaciones tiene esto para las consultas con las comunidades afectadas, según requiere la Política de Evaluación Ambiental de la CFI (PO4.01) o la Política de Divulgación de Información; cuáles son las responsabilidades del cliente, vis à vis cualquier información suplementaria requerida por la CFI; y cuáles son las implicaciones en términos del período requerido (60 días) de divulgación y cronograma de la potencial consideración de los proyectos por el Directorio.

Entender cómo la aplicación e interpretación de los Procedimientos de Revisión Ambiental y Social de la CFI y del OMGI pueden tener resultados tan diferentes en las dos instituciones hermanas.

En particular, este aspecto de la auditoría explorará cómo la CFI puede determinar que un Estudio de Impacto Acumulativo es necesario, aunque sea tardíamente, mientras que el OMGI considera que no se requiere tal estudio suplementario.

La auditoría se basará en un examen documental profundo de los procesos de evaluación del OMGI para cada proyecto, documentos relacionados, sistemas de administración, control de procedimientos y cualquier otra información que sea relevante para la auditoría. Ya que el enfoque es exclusivamente en el proceso deliberativo, no será necesario visitar el emplazamiento de los proyectos. Por esta misma razón, los requerimientos de las Directrices Operacionales de la CAO con respecto a compartir con los clientes, los TDRs de la auditoría o el borrador de los informes de auditoría con el CFI y el OMGI, tampoco serán aplicables.

3. Enfoque de la auditoría y tareas

El enfoque de la auditoría se describirá en las Directrices Operacionales de la CAO. Las tareas específicas incluirán, *inter alia*, las siguientes:

Participar en la reunión inicial con los equipos de proyecto

El propósito de estas reuniones será:

- Presentar los miembros del equipo de auditoría a los equipos del proyecto y establecer líneas de comunicación con los miembros del equipo de proyecto;
- Revisar los objetivos y alcance de la auditoría con los equipos del proyecto
- Revisar los criterios de auditoría, los cuales en esta instancia incluirán (pero no se limitarán a) los Procedimientos de Revisión Ambiental y Social de la CFI y del OMGI, y las disposiciones pertinentes de la EA y de las Políticas de Divulgación;²³

²³ Como mínimo, los criterios de auditoría incluirán las disposiciones pertinentes de:
Política de Divulgación de Información de la CFI (Septiembre 1998)
Procedimientos de Revisión Ambiental y Social para Proyectos del CFI (Diciembre 1998)
Procedimientos Operativos de la CFI PO 4.01, Evaluación Ambiental (Octubre 1998)
Política de Divulgación del OMGI (sin fecha)
Procedimientos de Revisión Ambiental y Social del OMGI (sin fecha)
Política de Evaluación Ambiental del OMGI (sin fecha)



- Asegurar que el equipo de auditoría se beneficie con la experiencia directa de los equipos del proyecto y proveer una base para la cooperación constructiva;
- Identificar fuentes de evidencia de auditoría con las cuales comparar y determinar el cumplimiento de los criterios de auditoría. Estas probablemente incluirían informes u otros documentos presentados por ENCE o Botnia, u otra información de los archivos del proyecto.

Luego de la reunión con el equipo del proyecto, pueden necesitarse conversaciones de seguimiento más detalladas con los miembros del equipo del proyecto (o consultores que hayan trabajado en el proyecto).

2. Realizar una revisión detallada de la evidencia de auditoría obtenida a través de la reunión inicial, entrevistas subsiguientes y documentos pertinentes. Sobre la base de esta revisión, los objetivos y alcance de la auditoría (incluso los criterios de auditoría relacionados) deben ser analizados con la CAO y revisados, si corresponde. La revisión inicial debe hacer también una distinción entre la información verificable y la información que no se puede verificar de inmediato, e identificar su importancia potencial, o sea si podría ser un material para determinar cumplimiento, o no. No se anticipa la necesidad de una visita al emplazamiento.

3. Revisar la evidencia de auditoría para determinar si hay incumplimientos con los criterios de auditoría. Donde se identifiquen incumplimientos, deben explorarse totalmente las causas inmediatas y subyacentes. Esto implicará una consideración de las políticas y prácticas organizativas, formales e informales, dentro de la CFI y del OMGI, que puedan haber contribuido al incumplimiento.

Realizar una reunión de cierre con la CFI y el OMGI para discutir verbalmente los resultados iniciales de la auditoría. Esto debe limitarse a cuestiones factuales, a diferencia de la discusión de conclusiones o recomendaciones, y brindar una oportunidad inicial a la CFI o al OMGI para introducir preocupaciones, si es que la CAO ha malentendido alguna información recabada durante el curso de la auditoría.

Preparar un informe para presentarlo al Presidente. Este debe detallar las conclusiones del equipo de auditoría. Un borrador del informe debe terminarse no más allá de 10 días hábiles después de la finalización del exámen documental y será sometido a un proceso de control factual por la CFI y el OMGI. Dado que el enfoque está casi exclusivamente en la CFI y el OMGI, y no en sus clientes, la CAO puede apartarse de su requerimiento de procedimiento estándar para consultar con los clientes de la CFI y del OMGI; la decisión final quedará a discreción de la CAO. El equipo de auditoría puede revisar el borrador del informe a la luz de las respuestas, si se identifican inexactitudes factuales. Un informe final se presentará al Presidente para su aprobación.

4. Cronograma, honorarios y costos anticipados

El trabajo comenzará en la semana del 28 de noviembre de 2005, y la parte investigativa no debe durar más de 2 semanas. Debe haber un informe disponible para la CAO antes del 16 de diciembre de 2005. Cada consultor debe calcular hasta 15 días de trabajo en la auditoría. Los



consultores individuales y sus honorarios diarios estarán sujetos a la aprobación de la Unidad de Nombramiento de Consultores del Grupo Banco Mundial. Cada miembro del equipo debe presentar un curriculum detallado para expeditar el proceso de contratación.