



## **INFORME DE EVALUACIÓN DEL OMBUDSMAN**

**sobre las inquietudes de la comunidad y la sociedad civil en relación con las actividades del Proyecto Orión, de la IFC, en Uruguay**

*Diciembre de 2009*

*Oficina del Asesor en Cumplimiento/Ombudsman  
Corporación Financiera Internacional/  
Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones  
[www.cao-ombudsman.org](http://www.cao-ombudsman.org)*

## ÍNDICE

Lista de siglas .....	2
1. Introducción .....	3
2. La reclamación.....	3
3. El proyecto.....	3
4. Evaluación de la CAO en su carácter de Ombudsman.....	4
4.1 Antecedentes e historia .....	4
4.2 Principales problemas planteados en la reclamación.....	4
4.3 Fundamentos de la evaluación .....	6
5. Conclusión .....	6

## LISTA DE SIGLAS

CAO	Oficina del Asesor en Cumplimiento/Ombudsman
IFC	Corporación Financiera Internacional
MIGA	Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones
SPI	Síntesis Informativa del Proyecto
CIJ	Corte Internacional de Justicia

## 1. Introducción

La Oficina del Asesor en Cumplimiento/Ombudsman (CAO) es el mecanismo de recurso independiente de la Corporación Financiera Internacional (IFC) y el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (MIGA) del Grupo del Banco Mundial. La CAO depende directamente del Presidente del Grupo del Banco Mundial y tiene como mandato ayudar a abordar, de manera justa, objetiva y constructiva, las reclamaciones presentadas por las personas afectadas por los proyectos, y mejorar los resultados sociales y ambientales de los proyectos en los que intervienen la IFC y el MIGA. En una primera instancia, la CAO atiende las reclamaciones en su función de Ombudsman.

El presente informe de evaluación es un documento público en el que se sintetizan la reclamación y las actividades emprendidas por la CAO en calidad de Ombudsman para tratar de resolver los problemas planteados en aquella.

## 2. La reclamación

Esta reclamación fue presentada en agosto de 2009 por la Asamblea Ciudadana Ambiental de Gualeguaychú, una asociación civil/organización no gubernamental argentina que representa el interés de los residentes de Gualeguaychú. En la reclamación se plantean inquietudes acerca del monitoreo ambiental del proyecto y su credibilidad en cuanto a olores y emisiones a la atmósfera generados por las plantas, contaminación hídrica, efectos para la salud de la comunidad y problemas transfronterizos. Además, los reclamantes argumentan que los efectos potenciales que temían se están manifestando actualmente y se experimentan a través de la frontera internacional.

Esta es la segunda reclamación recibida por la CAO en relación a este proyecto. La primera fue presentada en septiembre de 2005 por el Centro de Derechos Humanos y Ambiente, una organización no gubernamental argentina<sup>1</sup>.

## 3. El proyecto

El proyecto Orión comprende una planta innovadora de pulpa de eucalipto para papel *kraft* en Uruguay, próxima a la frontera internacional entre Uruguay y Argentina.

La IFC publicó la síntesis informativa del proyecto (SPI) n.º 23817 el 20 de abril de 2005. De acuerdo con esa información, la propuesta de inversión de la IFC se compone de un préstamo A por cuenta propia de la IFC por valor de hasta US\$100 millones y un préstamo sindicado por cuenta de participantes por un monto de hasta US\$100 millones. El proyecto se clasificó dentro de la categoría ambiental A y recibió la aprobación de la Junta Directiva el 14 de noviembre de 2006.

La empresa del proyecto es Botnia S.A., perteneciente, en un 100%, a entidades controladas por el mismo patrocinador de la compañía (el asociado local tiene opción de adquirir hasta el 9% del paquete accionario). El asociado local, el Grupo Otegui, actúa

---

<sup>1</sup> Para más información, véase el sitio web de la CAO: [http://www.cao-ombudsman.org/cases/case\\_detail.aspx?id=117](http://www.cao-ombudsman.org/cases/case_detail.aspx?id=117). Informe de evaluación preliminar. Reclamación en relación con la propuesta de inversión de la IFC en los proyectos Celulosa de M'Bopicuá y Orión, Uruguay. Noviembre de 2005.

en el sector de la agroindustria desde comienzos del siglo pasado y emplea aproximadamente a 600 personas. Inició actividades vinculadas a los productos forestales a fines de los años ochenta y actualmente posee plantaciones de eucaliptos (certificadas por el Consejo de administración de bosques (FSC) desde 2001) y aserraderos.

Según la síntesis informativa de la IFC sobre el proyecto, Botnia es la segunda productora de pulpa de papel de Europa en orden de importancia, y es propietaria de cinco plantas de pulpa de papel en Finlandia, con una capacidad de producción total de 2,7 millones de toneladas anuales. Alrededor del 80% de la pulpa de Botnia se vende a sus accionistas, y el resto, en el mercado, principalmente a Europa. Al cierre de 2004 el volumen de negocios de Botnia, comprobado por auditores, ascendía a US\$1500 millones, con una ganancia neta equivalente a US\$142 millones (en comparación con US\$69 millones a fines de 2003).

Botnia es propiedad de tres compañías finlandesas: M-Real Corporation (39%), UPM-Kymmene (47%) y Metsaliitto Cooperative (14%).

La planta de pulpa de papel está situada en Fray Bentos, capital del Departamento de Río Negro, Uruguay. La ciudad se encuentra ubicada a unos 322 km al noroeste de Montevideo y tiene una población estimada en 23 000 personas. Fray Bentos forma parte de un importante corredor comercial, ya que se halla sobre el río Uruguay y está próxima a un puente internacional que comunica Uruguay con Argentina.

#### **4. Evaluación de la CAO en su carácter de Ombudsman**

El 18 de agosto de 2009, la CAO recibió una reclamación firmada por la Asamblea Ciudadana Ambiental de Gualaguaychú, Argentina, referente al proyecto de la IFC denominado Orión, que lleva el n.º 23817. El 31 de agosto de 2009 se decidió que la reclamación era admisible por las siguientes razones:

1. La reclamación se refiere a un proyecto en el que participa la IFC o MIGA, o en el que estas instituciones están estudiando la posibilidad de participar.
2. Los problemas planteados en la reclamación se refieren al mandato de la CAO relativo a las repercusiones ambientales y sociales de las inversiones de la IFC o el MIGA.
3. El denunciante (o quienes el denunciante esté facultado para representar) podría verse afectado si se produjeran las repercusiones sociales o ambientales planteadas en la reclamación.

Conforme a lo dispuesto en las Directrices Operacionales de la CAO, la CAO, en su carácter de Ombudsman, inició la evaluación de las oportunidades de resolver la reclamación el 31 de agosto de 2009. El período de evaluación se limita a un máximo de 120 días hábiles, pero puede ser más breve según las posibilidades de solución de los problemas.

##### **4.1 Antecedentes e historia**

La CAO recibió una primera reclamación sobre este proyecto en septiembre de 2005 y en primer lugar efectuó la evaluación inicial en calidad de Ombudsman. Posteriormente, en su función de observancia, llevó a cabo un proceso de auditoría.

La reclamación de 2005 estaba relacionada con sendos proyectos —vinculados al sector de la pulpa de papel— del Grupo Empresarial ENCE (español) y Botnia (una empresa finlandesa), en los que la IFC estaba analizando la posibilidad de invertir. En el momento en que se presentó la reclamación, ninguno de los proyectos se había sometido todavía a la aprobación de la Junta.

Los problemas planteados en ese momento en la reclamación se relacionaban con las insuficientes consultas con las comunidades afectadas, la inadecuada preparación de los estudios de impacto ambiental y social de los proyectos tanto en Uruguay como en Argentina, la necesidad de informar a la IFC acerca de la extremada preocupación pública ante las consecuencias sociales y ambientales, y la necesidad de evaluar el cumplimiento de las políticas de la IFC en materia de salvaguardia y acceso a la información, la normativa sobre los cursos de agua internacionales, el Manual de prevención y reducción de la contaminación y los acuerdos internacionales y bilaterales entre Argentina y Uruguay.

En noviembre de 2005, la intervención de la CAO en su función de Ombudsman concluyó con la recomendación, entre otras, de que era necesario desplegar esfuerzos concretos para cerciorarse de que las personas que consideraban que sufrirían las repercusiones mencionadas adquirieran confianza en el proceso y en el resultado de todo estudio adicional que se efectuara<sup>2</sup>.

Los demandantes consideraron que tenían una sólida base jurídica contra los permisos otorgados para esos proyectos. Algunos grupos en Argentina sostenían firmemente que el caso debía ser examinado por la Corte Internacional de Justicia (CIJ) y el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos. El 4 de mayo de 2006 el Gobierno de Argentina presentó ante la CIJ una solicitud tendiente a iniciar un proceso contra Uruguay y pidió a la Corte que dispusiera medidas provisionales sobre supuestos incumplimientos de las obligaciones que le cabían a Uruguay en virtud del Estatuto del Río Uruguay, un tratado suscrito por ambos Estados el 26 de febrero de 1975 con el propósito de establecer los mecanismos conjuntos necesarios para el aprovechamiento óptimo y racional de la parte del río que constituye el límite entre los dos países<sup>3</sup>. Además, el 29 de noviembre de 2006 Uruguay pidió a la CIJ que dictara medidas provisionales en el caso vinculado con las plantas de pulpa de papel situadas sobre el río Uruguay (Argentina c. Uruguay), ya que señaló que grupos de ciudadanos argentinos habían bloqueado un puente internacional de vital importancia sobre el río Uruguay, con lo que habían interrumpido los viajes comerciales y turísticos desde Argentina hacia Uruguay<sup>4</sup>. La Corte Internacional de Justicia concluyó el 2 de octubre de 2009 las audiencias públicas sobre el caso y comenzó sus deliberaciones, que se darán a conocer al público a su debido tiempo<sup>5</sup>.

---

<sup>2</sup> Véase el Informe de evaluación preliminar de la CAO. Reclamación en relación con la propuesta de inversión de la IFC en los proyectos Celulosa de M'Bopicuá y Orión, Uruguay. Noviembre de 2005.

<sup>3</sup> Corte Internacional de Justicia, Comunicado de prensa 2006/17. 4 de mayo de 2006. Véase <http://www.icj-cij.org>.

<sup>4</sup> *Ibidem*. Comunicado de prensa 2006/40. 29 de noviembre de 2006.

<sup>5</sup> *Ibidem*. Comunicado de prensa 2009/28. 2 de octubre de 2009.

#### **4.2 Principales problemas planteados en la reclamación**

En la reclamación se plantean inquietudes relativas a la aplicación de las políticas operacionales de la IFC en los proyectos, en particular la OP 7.50 referente a las vías fluviales internacionales. Se alega además que, desde el inicio de actividades de Botnia, se han producido episodios que han repercutido en la salud de comunidades del territorio argentino debido a las emisiones a la atmósfera generadas por la planta de Botnia. Por último, en la reclamación se exponen inquietudes en relación con la independencia de la organización contratada para efectuar el seguimiento ambiental de esas emisiones.

#### **4.3 Fundamentos de la evaluación**

La CAO ha entrevistado a los demandantes y a la compañía, además de mantener conversaciones con personal de la IFC. Ha examinado, asimismo, el estado en que se encuentra el caso en otros foros internacionales. Por un lado, los demandantes consideran que los problemas planteados no se prestan al diálogo y, por el otro, la compañía considera que la Corte Internacional de Justicia pronto dictará una sentencia definitiva sobre este asunto.

Basándose en la información suministrada por ambas partes, la CAO, en calidad de Ombudsman, entiende que la situación actual no es susceptible de solución a través de la determinación conjunta de los hechos, la mediación u otros métodos de resolución alternativa de conflictos.

#### **5. Conclusión**

Basándose en lo que escuchó de las partes principales, la CAO, en calidad de Ombudsman, entiende que esta reclamación no es susceptible de solución mediante acuerdo en estos momentos.

En enero de 2010, conforme a lo dispuesto en las Directrices Operacionales de la CAO, esta reclamación se va a transferir al área de Cumplimiento para que la CAO, en tal función, lleve a cabo una evaluación inicial encaminada a determinar la necesidad de una auditoría de la IFC que dé seguridad al Presidente y al público de que la IFC está cumpliendo las políticas pertinentes.