



Resolución No. 819-2020
INDDHH N° 2019-1-38-000629

Montevideo, 19 de marzo de 2020.

Sr. Ministro de Ganadería, Agricultura y Pesca
Ing. Agr. Carlos Uriarte

Gabinete Nacional de Bioseguridad:

De nuestra mayor consideración:

I. Antecedentes:

1. La Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo (INDDHH) recibió, en fecha 5 de diciembre de 2019, una denuncia presentada por la **Doctora en Ciencias Biológicas Natalia Bajsa Valverde, C.I. 3.360.191-2**, tramitada en el **Expediente N° 2019-1-38-000629**.
2. La Dra. Natalia Bajsa es funcionaria del Instituto de Investigaciones Biológicas Clemente Estable (IIBCE) del Ministerio de Educación y Cultura (MEC). Informó que es integrante titular del Comité de Articulación Institucional (CAI) y grupos ad hoc para la Evaluación del Riesgo en Bioseguridad (ERB) de vegetales y sus partes genéticamente modificadas, en el marco del Sistema Nacional de Bioseguridad que preside el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP) de acuerdo al Decreto N° 353/008 y modificativos. Fue designada por el Consejo Directivo del IIBCE según Acta N° 40/2015 del 9 de noviembre de 2015.
3. La persona denunciante manifestó que en sesión del CAI de fecha 26/7/19 se le habría comunicado verbalmente y sin explicaciones, por parte de la Coordinación de la Evaluación del Riesgo en Bioseguridad, que no podría seguir participando de ese ámbito.
4. Con fecha 20/8/19 el Presidente del Consejo Directivo del IIBCE habría presentado nota a la Coordinación de la ERB-DIGECIA-MGAP solicitando información sobre *“los motivos por los cuales (la Dra. Natalia Bajsa) no fue convocada a las reuniones en las cuales la investigadora representa a nuestra institución”* en el CAI.



5. Con fecha 27/9/19, la Dra. Natalia Bajsa fue notificada por el MGAP acerca de un proyecto de resolución (Exp. N° 2019-7-9-000076) que establecía *“El Ministro de Ganadería, Agricultura y Pesca resuelve 1°. Suspéndase preventivamente la participación de la Licenciada Natalia Bajsa en el sistema de evaluación de riesgo de bioseguridad instituido por el Decreto 353/008 hasta tanto se completen las presentes actuaciones. 2°. Comuníquese a la Comisión de Gestión de Riesgo, al Instituto de Investigaciones Biológicas Clemente Estable y a los demás miembros del Gabinete Nacional de Bioseguridad (...)”*. Dicho proyecto de resolución incluía en: *“Considerando: I) Que de acuerdo a lo que se desprende de las actuaciones presentes, se ha dado a publicidad información en contravención de los compromisos de confidencialidad asumidos; II) que es necesario adoptar medidas preventivas inmediatas, sin perjuicio de las ulteriores actuaciones, para impedir que persista la situación citada en el considerando anterior, con los consiguientes riesgos para el interés del Estado que podría verse sujeto a reclamaciones por parte de los particulares afectados”*.
6. De acuerdo a dicho Expediente, los hechos referirían a declaraciones en nota de prensa de Semanario Brecha del 21 de junio de 2019 respecto a la Evaluación del Riesgo en Bioseguridad en el proceso de autorización del evento transgénico Trigo HB4-PAT para investigación y ensayos a campo. En dicha nota de prensa la Dra. Natalia Bajsa mencionó que desde el punto de vista molecular el Trigo HB4-PAT tiene genes con resistencia a antibióticos, por lo que existiría *“riesgo de que ese gen pase a otro organismo, por ejemplo a una bacteria, y que la resistencia se manifieste”*. Se agrega en el artículo: *“En el marco de un problema mundial por las resistencias generadas a los antibióticos, implica un riesgo que, aunque bajo, resulta innecesario correr, dijo la investigadora”*¹.
7. Integra el mismo expediente un informe de la Dirección Nacional de Industrias del MIEM, en ejercicio de la Presidencia de la Comisión de Gestión de Riesgo de Bioseguridad. Dicho informe establece que la Dra. Natalia Bajsa *“no ha cumplido con el compromiso asumido en fecha 19 de abril de 2019 en cuanto a “Manejar como confidencial toda la documentación que reciba de la Comisión para la Gestión del Riesgo del Gabinete Nacional de Bioseguridad, relacionada con los eventos que se presenten, a los fines establecidos por el Decreto 353/008 de 21 de julio de 2008, evitando su divulgación y protegiéndola con las precauciones y diligencias de un buen padre de familia”*. Se agrega que *“sin perjuicio de la intervención del GNBio para adoptar las medidas que fueran del caso en forma definitiva, sería conveniente adoptar medidas provisionales preventivas de forma inmediata, tomando en cuenta el riesgo que representa para el interés del Estado*

1 <https://brecha.com.uy/agua-y-aceite/>



- la difusión de información reservada de un agente privado que se encuentra bajo su custodia. Correspondería entonces que el Ministro de Ganadería, Agricultura y Pesca, en su carácter de Presidente del GNBio adopte dichas medidas, se complete a continuación el proceso administrativo debido y se trasladen las actuaciones al GNBio para su resolución definitiva”.*
8. La Dra. Natalia Bajsa informó en dicho Expediente, en evacuación de vista del 27/9/19, que no divulgó documentación confidencial y que la nota de prensa en cuestión *“refiere a información que ya había sido difundida por los órganos que integran la estructura orgánica dispuesta por el Decreto del Poder Ejecutivo N° 353/008, en especial y entre otros, en el informe ERB/CAI difundido en la puesta de manifiesto realizada a partir del 3/6/2019 por el propio Sistema Nacional de Bioseguridad en su página web”.*
 9. Al respecto, el IIBCE evacuó vista con fecha 18/10/19, manifestando entre otros aspectos: *“(…) 6. En este aspecto es un hecho notorio que se está notificando al IIBCE de una decisión que ya había sido tomada con anterioridad al inicio de las actuaciones administrativas y que si bien en el presente expediente existe un modelo de resolución que aconseja suspender a la Dra. Natalia Bajsa, de hecho esta resolución ya está siendo aplicada, máxime cuando la citada funcionaria dejó de ser convocada con fecha 26/07/19, situación que se mantiene hasta la actualidad sin que exista una resolución expresa que así lo disponga. 7. Es pertinente decir que el procedimiento al cual venimos haciendo referencia es por demás irregular, ya que se está notificando a la institución de decisiones que, si bien formalmente no han sido resueltas, las mismas ya están siendo aplicadas, lo que indefectiblemente lleva a concluir que las decisiones tomadas están viciadas de arbitrariedad. 8. Por último, es pertinente aclarar que si bien las actuaciones administrativas tendientes a la averiguación de incumplimientos por parte de la Dra. Natalia Bajsa la afectan a ella directamente, también de manera inmediata a la institución ya que la citada funcionaria concurre al CAI en representación del IIBCE en cumplimiento de lo mandado por el Decreto 353/008.*
 10. En base a los hechos mencionados, el Consejo Directivo del IIBCE suspendió transitoriamente la participación de ese Instituto *“tanto en el CAI como de los grupos Ad Hoc dedicados al análisis técnico científico de la Evaluación de Riesgo en Bioseguridad, hasta nueva resolución, una vez conocido el resultado de las presentes actuaciones”.*



11. Conforme a lo establecido por los Art. 11 y siguientes de la Ley N° 18.446, de 24 de diciembre de 2008 (Procedimiento de denuncias), la INDDHH, por **Oficio N° 2447/2019** del 12 de diciembre de 2019, solicitó al MGAP como **Medida Provisional Urgente** de acuerdo al Art. 24 de la Ley N° 18.446, y en atención a las garantías del debido procedimiento administrativo: a) no innovar respecto a tomar resolución sobre la funcionaria del IIEBC, y b) cesar la suspensión preventiva de la representante del IIEBC en el sistema de evaluación de riesgo en bioseguridad, hasta tanto la autoridad competente (Consejo Directivo del IIEBC) determine si corresponde instruir alguna medida administrativa.
12. En el mismo Oficio, a los efectos de la sustanciación de la presente investigación, la INDDHH solicitó al MGAP que, con plazo de 20 días hábiles, informara sobre los hechos relacionados en la presente denuncia y adjuntara:
 - a) copia del Acta del CAI de fecha 26/7/19;
 - b) copia del Expediente N° 2019-7-7-000076.
13. Con fecha 9/1/20 la INDDHH recibió respuesta por parte del MGAP, que consistió en la copia del Expediente solicitado, sin información adicional sobre el resto de los aspectos requeridos.
14. Notificada la persona denunciante, ésta informó, con fecha 20/02/20, que no había vuelto a ser citada para las actividades del GNBio y que el 10/02/20 el IIBCE recibió una comunicación del MGAP, Coordinación de Evaluación del Riesgo en Bioseguridad, donde se evalúa la participación del IIBCE en el Sistema Nacional de Bioseguridad durante el año 2019. En el mismo figura que, en promedio, la Dra. Bajsa participó 0,3 horas/semana. Se agrega: “De los 18 talleres de trabajo que hubieron en el año 2019, IIBCE participó en 6 de los mismos con al menos un investigador”. Asimismo el MGAP envía la agenda de talleres y reuniones para el año 2020. De acuerdo a la documentación presentada, se agrega una nota de la Presidencia de la CGR en el GNBio donde se hace llegar el “*más amplio reconocimiento por el trabajo realizado*” a la Dra. Bajsa y demás investigadoras del IIBCE participantes.
15. La persona denunciante manifestó que esta comunicación del MGAP, realizada al IIBCE así como a todos los organismos públicos participantes, “*omite e ignora los hechos ocurridos el segundo semestre del 2019 (como dejarme de citar en julio, el expediente en MGAP y la renuncia del IIBCE a la ERB) y promedia la participación del Instituto como si nuestra asistencia esperada fuera por todo el año*”. Agregó que otros organismos integrantes del CAI también dejaron de participar del mismo a raíz de este problema con ella y/o por diferencias en relación al acuerdo de confidencialidad.



II- Consideraciones de la INDDHH

16. Los estándares internacionales de derechos humanos establecen la obligación de los Estados de garantizar al público el derecho de acceso a la información ambiental bajo el principio de máxima publicidad. Los organismos competentes deben difundir la información ambiental relevante para sus funciones de manera sistemática, proactiva, oportuna, regular, accesible y comprensible².

17. La información pública, así como la información clasificada como reservada o confidencial, se encuentra establecida por la Ley N° 18.381 de Derecho de Acceso a la Información Pública del 17/10/08.

18. El Decreto N° 353/008 del 21/7/08 con sus modificativos, establece el marco regulatorio en materia de bioseguridad de vegetales y sus partes genéticamente modificadas en nuestro país. Crea una estructura orgánica de coordinación interinstitucional formada por el Gabinete Nacional de Bioseguridad (GNBio), la Comisión para la Gestión del Riesgo (CGR), la Evaluación del Riesgo en Bioseguridad (ERB), el Comité de Articulación Interinstitucional (CAI) y el Comité Consultivo en Bioseguridad (CCB). El Art. 6 de ese Decreto establece etapas de participación en el proceso de autorización de nuevos eventos transgénicos, con instancias de información y de consulta pública.

19. Durante el procedimiento administrativo llevado adelante por el MGAP respecto a la Dra. Natalia Bajsa, de acuerdo a lo que surge del Expediente respectivo, en ningún momento se puso en duda la validez científica de los datos expresados por ésta. Tampoco se hizo referencia a divulgación de documentación, sino que la sanción se fundamentó exclusivamente en las expresiones orales de la Dra. Bajsa ante entrevistas de prensa.

20. La nota de prensa por la que la Dra. Bajsa fue sancionada (Brecha, 21/6/19, titulada “Agua y aceite”) informaba sobre la opinión de distintos referentes de los ámbitos científico y político (incluyendo a una funcionaria del propio MGAP) respecto a la posible aprobación del evento transgénico Trigo HB4-PAT. El MGAP entendió que, con sus declaraciones, la Dra. Bajsa incumplió con los compromisos de confidencialidad asumidos en el Acuerdo de Manejo de Información suscrito con el GNBio.

2 Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (Acuerdo de Escazú), aprobado por Ley N° 19.773 del 17 de julio de 2019.



21. La Dra. Bajsa hizo referencia, ante la prensa, al informe técnico presentado por el IIBCE ante la CAI, el que se encontraba publicado en internet por el propio Sistema Nacional de Bioseguridad desde el 3/6/19 en la etapa de Puesta de Manifiesto y Consulta Pública del evento transgénico mencionado³. Por lo tanto, se trata de información que ya se encontraba disponible públicamente y no de información confidencial de acuerdo a lo establecido por la Ley N° 18.381. Asimismo, se trata de información que debía tener la más amplia difusión de manera accesible y comprensible de acuerdo a los estándares de derechos humanos en la materia. La investigadora hizo referencia a las características genéticas y moleculares del Trigo HB4-PAT y sus posibles riesgos, en términos comprensibles para la población.

22. El Art. 12 de la Ley N° 18.381 establece que los organismos del Estado no podrán clasificar en carácter de confidencial o reservada a la información que “*refiera a violaciones de derechos humanos o sea relevante para investigar, prevenir o evitar violaciones de los mismos*”. El derecho a la salud y el derecho a vivir en un ambiente sano son derechos humanos fundamentales. Las manifestaciones de prensa de la representante del IIBCE refirieron a los posibles riesgos sobre el ambiente y la salud que la aprobación del evento transgénico Trigo HB4-PAT podría generar, es decir que es información relevante para prevenir violaciones de derechos humanos. Por lo tanto, en base al Art. 12 de la Ley N° 18.381 sobre el Derecho de Acceso a la Información Pública, dicha información no puede estar comprendida en acuerdos de confidencialidad, máxime cuando la misma ya se encontraba disponible públicamente.

23. La Dra. Natalia Bajsa es funcionaria del IIBCE del MEC, por lo tanto la realización de investigaciones administrativas y/o el establecimiento de sanciones, de corresponder, son de estricta competencia de dicho organismo, por lo que no pueden ser ejecutadas por otro Ministerio o ámbito público, más allá de las sugerencias que puedan realizar otros organismos o ámbitos de coordinación interinstitucional.

24. El Decreto 353/008 establece, en su Art. 2° Lit. D, que el Comité de Articulación Institucional estará integrado por “las máximas jerarquías o quienes éstos designen” de ciertos organismos públicos, incluyendo el “*Ministerio de Educación y Cultura (Instituto de Investigaciones Biológicas Clemente Estable)*”. Por lo tanto la exclusión de

3 Disponible en: <https://www.gub.uy/ministerio-ganaderia-agricultura-pesca/comunicacion/noticias/consulta-publica-junio-2019-finalizada>
<http://www.sistemanacionaldebioseguridad.gub.uy/unidad-organizativa/bioseguridad/informes-tecnicos-y-de-consulta-publica-2019>
http://portales.mgap.gub.uy/sites/default/files/multimedia/anexo_8_informe_cai-iibceai_trigo_hb4_pat_inv.pdf
http://portales.mgap.gub.uy/sites/default/files/multimedia/anexo_8_informe_cai-iibceai_trigo_hb4_pat_inase.pdf



participación de su representante ante el CAI sólo puede ser determinada por resolución de la máxima jerarquía de cada organismo, tal como fue su designación (en este caso por el Consejo Directivo del IIBCE y/o el Ministro de Educación y Cultura).

25. El Consejo Directivo del IIBCE, organismo competente para resolver sobre la situación funcional de la Dra. Bajsa, consideró que la sanción a la misma fue realizada unilateralmente por el MGAP por la vía de los hechos y sin que existiera una resolución administrativa al respecto, por lo que dichas decisiones están “*viciadas de arbitrariedad*” y afectan no solamente a la investigadora sino también al propio IIBCE.

26. Asimismo, la existencia de este tipo de estructuras de coordinación interinstitucional presupone la necesidad de brindar respuestas articuladas mejorando la calidad de las políticas públicas que garantizan derechos humanos. La actuación arbitraria de un organismo hacia la representación designada por otro, afecta la calidad de la respuesta y el debido funcionamiento del dispositivo.

III- Resolución de la INDDHH

Por todo lo anteriormente expuesto, el Consejo Directivo de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo resuelve:

- Los procedimientos sancionatorios llevados adelante por el MGAP hacia la investigadora del IIBCE, constituyeron una vulneración al derecho de debido procedimiento administrativo.
- Las declaraciones que la investigadora del IIBCE realizó a un medio de prensa, se basaron en información que se encontraba disponible públicamente por el Sistema Nacional de Bioseguridad, por lo tanto no se trató de información confidencial de acuerdo a lo previsto por la Ley N° 18.381.
- La información relevante para prevenir posibles vulneraciones de derechos humanos fundamentales, como son el derecho a la salud y a vivir en un ambiente sano, no puede ser clasificada por los organismos públicos como confidencial de acuerdo al Art. 12 de la Ley N° 18.381.
- Como forma de reparación del derecho vulnerado, recomendar al MGAP y al Gabinete Nacional de Bioseguridad que garantice la restitución de la libre participación del IIBCE en las instancias de evaluación del riesgo en Bioseguridad de acuerdo al Decreto N° 353/08. Asimismo, recomendar la suspensión de la aprobación del evento transgénico

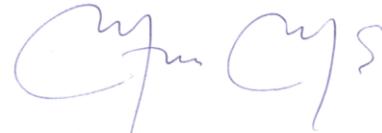


Trigo HB4-PAT para investigación y ensayos a campo hasta que se haya restablecido efectivamente dicha participación.

A los efectos de lo dispuesto en el Art. 28 de la Ley No. 18.446, la INDDHH solicita a ese organismo que, en el plazo de diez (10) días hábiles manifieste formalmente si acepta o no las presentes recomendaciones. En caso afirmativo, se solicita se sirva indicar qué acciones adoptará para el efectivo cumplimiento de las recomendaciones referidas.



Juan Faroppa
Director



Mariana Mota
Directora



María Josefina Plá
Directora



Wilder Tayler
Director

NCL-MP-LOJ/1
RM

C.C. Sra. Ministra de Educación y Cultura, Dr. Pablo da Silveira.

C.C. Sr. Presidente del Consejo Directivo del Instituto de Investigaciones Biológicas Clemente Estable, Dr. Pablo Zunino.

C.C. Sr. Ministro de Industria, Energía y Minería, Ing. Omar Paganini.

C.C. Sra. Ministra de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, Dra. Irene Moreira.

C.C. Sra. Ministra de Economía y Finanzas, Ec. Azucena Arbeleche.