

**Deja que entre la luz del sol: archivos de gobierno e inseguridades nacionales\***

Barbara Weinstein\*\*

Traductor Marcelo Starcenbaum\*\*\*

¿Qué tienen en común George W. Bush, Angela Merkel y Luiz Inácio Lula da Silva? Todos ellos encabezan gobiernos que se han visto envueltos en controversias por su renuencia o negativa absoluta a poner los registros del gobierno a disposición de académicos y/o el público en general.

La mayoría de los lectores de *Perspectives* probablemente estén familiarizados con las controversias generadas alrededor de los documentos del gobierno de los Estados Unidos. Para la profesión histórica, uno de los aspectos más preocupantes de la administración Bush ha sido su esfuerzo por limitar el acceso –tanto para historiadores como para “ciudadanos comunes”- a los registros del gobierno. Este esfuerzo ha tomado diferentes formas, entre ellas la reclasificación de documentos en la Administración de Archivos y Registros Nacionales, incluyendo algunos que ya están disponibles en forma impresa y otros que se remontan a la Guerra de Corea. Aunque esta práctica comenzó a fines de la década de 1990, se intensificó bajo la administración Bush.(1) Desde entonces, existe una orden ejecutiva que permite al presidente o a sus sucesores retener documentos de presidencias actuales y *anteriores*, comenzando con la administración Reagan.(2) La Asociación Americana de Historiadores, juzgando esto último como una seria amenaza al principio de acceso libre, se ha sumado a una demanda ante la justicia para cuestionar esta orden. Y ahora, en una serie de acontecimientos rápidos y dramáticos, la Cámara de Representantes controlada por los demócratas ha aprobado, por una abrumadora mayoría que incluyó un importante apoyo republicano, la enmienda a la Ley de registros presidenciales para anular la orden ejecutiva.

La administración Bush ha alegado consideraciones de privacidad y los siempre a mano asuntos de seguridad nacional para justificar la retención de documentación al público. Los críticos de la administración, sin embargo, apuntan al uso cada vez más extendido de la definición de la seguridad nacional (“esa gigantesca hoja de parra”, para tomar prestada una frase del columnista del New York Times Bob Herbert) e insisten en que estas políticas reflejan más precisamente una campaña concertada para incrementar los poderes presidenciales y reducir la rendición de cuentas. Cualquiera sea la justificación o explicación, el resultado final es una disminución en el acceso a los registros del gobierno y a los documentos presidenciales, un menor escrutinio público y un aumento del secreto de gobierno. Todo esto debería ser particularmente desconcertante para los historiadores, ya que representa un retroceso significativo en el movimiento hacia una mayor apertura iniciado por la Ley de Libertad de Información, aprobada por Lyndon Johnson el 4 de julio de 1966, y acelerado por una orden ejecutiva de 1995 aprobada por Bill Clinton, que exigía la automática desclasificación de todos los documentos de gobierno de más de 25 años. (3)

Lamentablemente, la administración Bush no está sola en sus retrógradas políticas de desclasificación de documentos de gobierno. A pesar de que docenas de naciones han aprobado en los últimos años “leyes de desclasificación” que facilitan el acceso a los registros públicos, existen muchas instancias en las que funcionarios públicos se han resistido a una mayor apertura y transparencia. Tomemos el caso del Tesoro de registros de la época nazi de la ciudad alemana de Bad Arolsen. La enorme cantidad de documentación del archivo del “Servicio de Seguimiento Internacional” – 40 millones de páginas sobre el destino de 17 millones de personas- es un testimonio sombrío de la obsesión nazi por mantenimiento de registros. El Museo Memorial del Holocausto de Estados Unidos, según su directora Sara J. Bloomfield, “ha estado trabajando durante años para poner estos materiales a disposición tanto

Aletheia, volumen 1, número 1, Octubre de 2010

de sobrevivientes y familiares como académicos".(4) Sin embargo, el gobierno alemán se ha negado persistentemente a considerar la posibilidad de abrir el Archivo, citando como justificación las disposiciones sobre la privacidad de la Ley de Archivos alemana (que exige un período de espera de cien años), a pesar de que el archivo fue creado por un acuerdo internacional y por lo tanto no debería estar sujeto a la ley alemana.

Recientemente, en abril de 2006, el ministro de justicia de Angela Merkel revirtió la persistente oposición del gobierno alemán y aceptó en principio abrir el Archivo, pero en tanto los registros son administrados conjuntamente por 11 naciones, todas las cuales tienen que ratificar la decisión antes de que el Archivo pueda ser abierto a los investigadores, el cambio en la posición alemana ha sido, hasta ahora, principalmente de importancia simbólica.(5) Es interesante observar que las tres naciones que se han declarado a favor de abrir el Archivo – Estados Unidos, Israel y Polonia- son precisamente aquellas que uno podría esperar que fueran las más sensibles a la cuestión de la "privacidad", es decir, si la preocupación es con la privacidad de las *víctimas*, y no con la de perpetradores o colaboradores. Efectivamente, uno de los temas en estas variadas controversias tiene que ver con un patrón recurrente de los gobiernos a estar atentos a la privacidad de los individuos comunes, cuando, de hecho, restringir el acceso a los registros parece beneficiar principalmente a aquellos que han gozado de extraordinarios privilegios y poderes, y a menudo frustra los esfuerzos de los "individuos comunes", que son precisamente los que están buscando la apertura.

Como historiadora del Brasil moderno, encuentro en el caso brasileño bajo la administración Lula un ejemplo particularmente perturbador y desconcertante de esta tendencia. A comienzos de la década de 1980, cuando Brasil estaba saliendo de su dictadura militar de 21 años, uno de los temas dominantes del movimiento de re-democratización fue el acceso abierto a los registros de gobierno para contrarrestar el secreto y la confusión deliberada que caracterizaron al régimen militar. Los brasileños que llevaron a cabo la campaña para poner fin a la dictadura consideraron que una mayor transparencia gubernamental era crucial para hacer de la ciudadanía una condición significativa. En consecuencia, la Constitución de 1988 contenía un artículo que establecía el principio de libre acceso como el estado normal de las cosas; los documentos sólo podrían ser excluidos del escrutinio público en circunstancias extraordinarias. Legislación posterior, aprobada en 1991, permitió que documentos designados como secretos, altamente secretos y ultra-secretos, permanecieran clasificados por períodos determinados, que van desde los 10 a los 30 años, pero reconocía que la mayor parte de los documentos federales serían puestos a disposición de los investigadores y los ciudadanos comunes.

Justo antes de dejar su cargo de presidente, Fernando Henrique Cardoso –un distinguido sociólogo que fue privado de sus derechos políticos y de su cargo en la Universidad durante la dictadura- emitió un decreto que parecía contradecir el espíritu y la letra de la legislación anterior. Este decreto de 2002 no sólo aumentaba el lapso de tiempo durante el cual los registros secretos podían permanecer clasificados (en algunos casos hasta cien años), sino que no establecía límites en el número de documentos que podían ser categorizados de esta forma y delegaba la autoridad para la calificación de estos documentos precisamente a aquellos oficiales de gobierno y militares menos inclinados a compartirlos con el público. Incluso permitía que los documentos "ultra-secretos" permanecieran en un "sigilo eterno".

A pesar de su pasado radical, para los académicos y juristas brasileños no fue una gran sorpresa que Fernando Henrique haya aprobado tal medida; a lo largo de su presidencia había demostrado una disposición a comprometerse con los tradicionales "dueños del poder" de Brasil. En contraste, las expectativas fueron altas cuando el jefe del partido de tendencia izquierdista PT (Partido de los Trabajadores), Luiz Inácio Lula da Silva, sucedió a Fernando Henrique Cardoso como presidente de Brasil. Lula, un ex torero y dirigente sindical, había sido encarcelado por el régimen militar por su papel en la organización de las huelgas que contribuyeron a acelerar el fin de la dictadura, y el PT fue un activo participante en las más sólidas corrientes a favor de la democratización de la sociedad brasileña. Además, el partido estaba repleto de opositores al régimen militar que habían sufrido torturas y detenciones ilegales. Sin dudas, el nuevo gobierno revocaría el decreto de 2002 y ampliaría el acceso a la

documentación del gobierno federal producida durante el gobierno militar. No sólo archivistas, expertos legales, historiadores y otros académicos hacían campaña a favor de ello; sino también aproximadamente 140 familias de brasileños “desaparecidos” durante la dictadura militar. (6)

Aquellos con grandes esperanzas en que el triunfo electoral de Lula pronto inauguraría una era de transparencia gubernamental y permitiría el rápido acceso a los registros de la dictadura, se vieron una vez más decepcionados. Recién en diciembre de 2004 Lula emitió un proyecto de ley y un decreto presidencial que modificaban la medida aprobada por su predecesor, reduciendo los períodos restrictivos para documentos clasificados como secretos y ultra-secretos, y ampliando los miembros de la comisión supervisora de la clasificación.(7) Unos meses después, su jefe de gabinete anunció con gran fanfarria que los registros del ahora disuelto Serviço Nacional de Informações, la agencia de inteligencia nacional que fue la pieza clave del aparato represivo durante el régimen militar, serían transferidos al Archivo Nacional de Brasil.

Ambos acontecimientos no lograron constituirse en puntos de quiebre que proveerían un acceso total a los registros escritos de la dictadura militar, como lo anticipaba la legislación. En el caso de los archivos del SNI, pronto se hizo evidente que los registros de un período crucial en 1974-1975 habían sido “purgados” del Archivo.(8) En relación al decreto de Lula, si bien constituyó una mejora sobre la orden presidencial anterior, en realidad conservó los aspectos más restrictivos de esta última, incluyendo los períodos extendidos y renovables durante los cuales los documentos “sensibles” podían permanecer clasificados; lo peor de todo, la posterior Ley N° 11.111 mantuvo la categoría de “secreto perpetuo” para los documentos considerados “ultra-secretos”.

Muchas personas destacadas y organizaciones de Brasil y el exterior (incluyendo la Comisión de Derechos Humanos de la ONU) están cuestionando estas resoluciones e instando al gobierno a que ponga a disposición toda la documentación de la época de la dictadura militar. El “Movimiento Desarchivando o Brasil” (Movimiento Desclasificando a Brasil) ha actuado como un paraguas para los diversos grupos que han presentado sus quejas por la continua negación al acceso y el fracaso del gobierno en la investigación de la destrucción de documentos. En su último simposio nacional, la organización más importante de profesores de historia brasileños, la ANPUH, aprobó una moción condenando los decretos presidenciales, y varios juristas eminentes han argumentado que la legislación viola la Constitución de 1988. Para citar la resolución aprobada por la ANPUH, “el orden establecido por la Constitución ha sido, de este modo, completamente subvertido: la práctica de la confidencialidad, ahora susceptible de una duración indeterminada, ha sido convertido en un derecho del Estado, contraponiéndose aparentemente al derecho del ciudadano a la información; y lo que es aún más serio, la decisión de mantener el secreto permanece bajo la competencia exclusiva de los representantes gubernamentales”. (9)

Miembros del Ejército y ex oficiales de inteligencia que están a favor de mantener a Brasil clasificado, alegan que la demanda de acceso está alimentada por el deseo de venganza y que viola el espíritu de la amnistía de 1979 que absolvió tanto a partidarios como opositores del régimen de las transgresiones cometidas durante el régimen militar. Una destacada figura militar ha citado las siempre a mano consideraciones de privacidad, insistiendo en que no hay “nada bonito” en los registros de la dictadura y afirmando que su preocupación es fundamentalmente por los *opositores* al régimen, quienes podrían ser expuestos por los detalles revelados en la documentación, una observación ampliamente interpretada como una amenaza encubierta para aquellos que están buscando una mayor apertura. Un jefe de inteligencia retirado expresó su oposición a la apertura de los archivos en términos de exactitud histórica: declaró que la documentación es incompleta y por lo tanto, “más que aclarar la historia, podría confundirla”. Mientras tanto, de acuerdo a un artículo de un importante periódico brasileño, algunos funcionarios en Itamaraty, el Ministerio de Relaciones Exteriores, “temen que facilitar el acceso a los documentos históricos sea perjudicial para las negociaciones diplomáticas de la nación” y por lo tanto respaldan el concepto de secreto eterno. (10)

No es ninguna sorpresa que los miembros del Ejército y de los servicios de inteligencia busquen evitar para ellos y sus colegas el “bochorno” o que los diplomáticos prefieran continuar las negociaciones sin las incómodas revelaciones de las indiscreciones del pasado. ¿Pero cómo explicamos la aprobación y el consentimiento del gobierno de Lula con una situación por la cual ciertos documentos de gobierno pueden permanecer inaccesibles para toda la eternidad?

Y para que el lector no crea que materiales de gran interés para los historiadores no pueden ser afectados, podríamos tener en cuenta que los documentos de la guerra de Brasil contra Paraguay (1864-1870) permanecen clasificados para que los detalles de ese conflicto sangriento no dañe la imagen del Duque de Caxias, el héroe de guerra más importante del Brasil del siglo XIX.<sup>(11)</sup> ¿Por qué Lula y sus asesores más cercanos, quienes valientemente resistieron a la dictadura en momentos en los cuales les podría haber costado la vida, de repente se demuestran susceptibles a los argumentos de Ejército y de las demás fuerzas favorables al secreto?

Hay muchas respuestas posibles a esta pregunta pero, en términos generales, creo que una pista significativa puede ser encontrada en la resolución aprobada por la asociación brasileña de profesores de historia. Lula y sus asesores, actuando ahora desde el punto de vista del poder del Estado, están más dispuestos a aceptar la opinión de que es un “derecho del Estado” tomar decisiones con respecto a la clasificación y desclasificación de documentos. Desde ese punto de vista, el ciudadano –ya sea un historiador estudiando el pasado reciente o un familiar de una persona desaparecida- se convierte en una potencial molestia, alguien que puede causar inconvenientes. Lisa y llanamente, la desclasificación y la facilidad del acceso a los registros de gobierno rara vez benefician a los que están en el poder y posiblemente puedan generarles problemas considerables. La falta de predisposición resultante, combinada con la capacidad permanente de las Fuerzas Armadas para ejercer presión sobre los políticos civiles, contribuye a explicar la inaccesibilidad actual a la documentación de la dictadura.

Que algunos documentos puedan ser restringidos al público durante un determinado período de tiempo porque la desclasificación podría comprometer seriamente la seguridad nacional es algo que, lamentablemente, muchos de nosotros consideramos inevitable en el mundo post-9/11. Los verdaderos problemas comienzan cuando los funcionarios públicos, ya sean los diplomáticos en Itamaraty o los directores de las agencias de seguridad de Estados Unidos, combinan el interés nacional –una categoría abierta a múltiples interpretaciones- con la seguridad nacional, la cual sólo es eficaz y compatible con la práctica democrática si se define de modo estricto y concreto. Bien puede ser que las revelaciones de la guerra contra Paraguay reduzcan el “capital moral” en las negociaciones actuales con esa nación, pero hay un largo trecho a equiparar aquello con una amenaza a la seguridad nacional. La retención de documentos porque podrían resultar perjudiciales para una interpretación particular del interés nacional es un precedente peligroso, que supone una amenaza considerable para la investigación histórica.

Del mismo modo, cuando una persona en el poder pronuncia la frase “cuestiones de privacidad”, los historiadores deberían responder con escepticismo, especialmente en una época en la que se ha intensificado la intromisión del Estado en muchas áreas de nuestras vidas. ¿Qué privacidad está siendo protegida clasificando documentos históricos y con qué fin? Como podemos ver en los casos de los archivos del Servicio de Seguimiento Internacional en Alemania y de la dictadura en Brasil, las víctimas de los regímenes represivos o sus familiares son los que más desean abrir los archivos al público. También existe una variedad de mecanismos para proteger la identidad de los ciudadanos comunes al hacer públicos los registros. Por consiguiente, cuando George W. Bush se refiere a la privacidad para justificar su orden ejecutiva sobre los documentos presidenciales, debo asumir que no estamos hablando de proteger la privacidad de ciudadanos comunes, sino de evitarles la exposición a figuras públicas y poderosas. Como con la seguridad nacional, la “privacidad” se ha convertido en una “hoja de parra” que puede proteger a las figuras políticas del escrutinio público. Sin embargo, no es el interés de los historiadores ni de los ciudadanos comunes permitir a aquellos que han

Aletheia, volumen 1, número 1, Octubre de 2010

tenido el poder para tomar decisiones críticas –incluyendo las de vida y muerte- escapar a un mayor control. En todos estos casos, diría que lo que es bueno para los historiadores también lo es para la democracia y los derechos humanos, y a la larga, quizás también sea bueno para la seguridad (trans)nacional.

## NOTAS

(1) Bruce Craig, "Historian Expose Government Reclassification Effort", *Perspectives*, Abril de 2006. Tan pronto como la extensión del proceso de desclasificación salió a la luz, el archivista estadounidense Allen Weinstein presentó una moratoria sobre el programa.

(2) "An Executive Order: Hiding Presidential Papers" (editorial), *San Francisco Chronicle*, 11 de noviembre de 2001.

<http://www.sfgate.com/cgi-bin/article.cgi?f=/c/a/2001/11/11/ED81976.DTL>

(3) El plazo para la desclasificación automática fue repetidamente pospuesto, primero por Clinton y luego por Bush, pero ahora está en vigencia. De todos modos, esto último no significa un acceso automático. Véase Jon Wiener, "Declassified in Name Only", *Los Angeles Times*, 4 de febrero de 2007.

(4) Sara J. Bloomfield, "A plea to Open the Holocaust Files" Letter to the Editor, *New York Times*, 17 de febrero de 2007.

(5) "Meeting Called on Opening Nazi Files", Associated Press, 23 de enero de 2007. <http://www.cbsnews.com/stories/2007/01/24/ap/world/mainD8MRT300o.shtml>

(6) Artículos sobre los grupos e instituciones que han demandado la apertura de los archivos de la dictadura militar pueden encontrarse en el sitio web del Movimiento Desclasificando a Brasil. [http://www.desaparecidospoliticos.org.br/noticias/nt\\_desarquivando.html](http://www.desaparecidospoliticos.org.br/noticias/nt_desarquivando.html)

(7) Larry Rohter, "Brazil opens Former Dictatorship's Files, a Bit", *New York Times*, 25 de diciembre de 2005.

(8) Mário Magalhães, "Papéis da ditadura somem dos arquivos", *Folha de São Paulo*, 4 de febrero de 2007. <http://www1.folha.uol.com.br/foha/brasil/ult96u89279.shtml>

(9) "Pela abertura dos arquivos públicos", Moción de la Asociación Nacional de Historia (ANPUH), 21 de julio de 2005. El texto completo puede encontrarse en el sitio web del Movimiento Desarchivando a Brasil.

(10) "Para general Félix, arquivos vão expor vítimas do regime", *Folha de São Paulo*, 14 de noviembre de 2004; "Cruz é contra arquivos reabertos", *Folha de São Paulo*, 24 de octubre de 2004; "Planalto estuda divulgação de documentos da ditadura", *Folha de São Paulo*, 23 de octubre de 2004.

(11) "Paraguai pede acesso a arquivos de guerra", *Folha de São Paulo*, 22 de diciembre de 2004. Periodistas e historiadores brasileños han resaltado la ironía de tener un acceso más fácil a documentos sobre la dictadura militar brasileña en el Archivo Nacional de Estados Unidos que en el Archivo Nacional de Brasil.

Aletheia, volumen 1, número 1, Octubre de 2010

\* **Publicado en:** Barbara Weinstein, "Let the Sunshine In: Government Records and National Insecurities", *Perspectives*, 45:4, April 2007.

\*\* **Barbara Weinstein** (Universidad de Nueva York) es presidenta de la Asociación Americana de Historiadores. Expresa su gratitud hacia Ken Serbin y Kenneth Maxwell por su ayuda con esta columna y agrega que "cualquier error u opinión expresado aquí son, por supuesto, enteramente mi responsabilidad".

\*\*\***Marcelo Starcenbaum:** Profesor en Historia, becario CONICET.-Doctorando en Historia (FAHCE) con el proyecto "Itinerarios del althusserianismo en Argentina (1965-1976)". Ayudante diplomado en Introducción a la Historia. Integrante del Proyecto de Incentivos "Formas del pasado: conciencia histórica, historiografía, memoria" (radicado en el CISH). Contacto: mstarcenbaum@hotmail.com