

El proceso de transformación en los archivos del Estado uruguayo para el acceso a la documentación gubernamental: la construcción de archivos en materia de derechos humanos

LILIANA GARGIULO SILVARIÑO

Secretaría de Derechos Humanos. Presidencia de la República, Uruguay

INTRODUCCIÓN

En el Uruguay del siglo XXI, los archivos estatales han ido evolucionado sustancialmente, en especial en estos últimos años, cuando la ciencia archivística –archivología– uruguayo ha tenido una revalorización y una resignificación a la luz de la normativa vigente –promulgada en 2008– en materia de acceso a la información pública, así como de cuidado de datos personales.

Desde 2007, de hecho, ya se había promulgado la ley por la cual se creaba el Sistema Nacional de Archivos, que sería vital para la transformación de los archivos públicos. En ese sentido, las administraciones comenzaron un proceso de análisis interno, fundado en la necesidad de saber dónde

El acceso a la información gubernamental...

y cómo están sus documentos y, por traslación, dónde está la información producto de sus actividades.

El contexto en que se gestan estas tres leyes fundamentales responde, por un lado, a archivos estatales colapsados, sin tratamiento científico de la documentación, desorganizados y sin efectivizar el acceso directo a la información; y, por otro, a que la Ley de Acceso se sustentó en viejos reclamos de la sociedad civil que, por décadas, pregonó la necesidad de acceder a los documentos públicos.

La ausencia de profesionales archivólogos en la Administración pública agravó la situación de sus archivos, convirtiéndolos en meros depósitos de papeles.

Desde la perspectiva archivística, este trabajo tocará puntos representativos de las condiciones de los documentos gubernamentales y sus archivos, y dentro de éstos, los referidos a los derechos humanos.

LA GESTIÓN ARCHIVÍSTICA EN LOS ORGANISMOS GUBERNAMENTALES

La Ley N° 18.220 de 20 de diciembre de 2007, creada por el Sistema Nacional de Archivos, se reglamentó por el Decreto N° 355 de 31 de octubre de 2012, y proporcionó las directrices estratégicas para, por un lado, la profesionalización de los Archivos del Estado y para, por otro, la jerarquización del Archivo en la estructura organizativa dentro de las instituciones.

Se instituyó que esa reglamentación se aplicará a todos los archivos públicos y, además, invitaba al Sistema Nacional de Archivos (SNA) a adherirse a aquellos archivos privados que así lo consideraran.¹

Los archivos públicos en el Uruguay son los pertenecientes a todos los poderes del Estado (Legislativo, Ejecutivo y Judicial), entes autónomos, servicios descentralizados, empresas estatales, gobiernos departamentales, entre otros.

Además instaaura, como órgano rector de la política archivística uruguaya, al Archivo General de la Nación. En su artículo 6º, se establecen las responsabilidades de las instituciones, como la de contar con archivólogos profesionales en los archivos y en las Unidades de Administración Documental, para realizar la organización científica de los documentos, cualquiera que sea su soporte; asimismo, se establece la prohibición de la destrucción indiscriminada de los documentos por parte de las instituciones y sus jerarcas, práctica común y asidua de toda la administración pública.²

Por otra parte, el poder Ejecutivo comienza a trabajar en el fortalecimiento de las tecnologías estatales, y a tales efectos sustenta su labor en su guía de Mejores Prácticas. Éstas consisten en la creación de un programa de actualización normativo en Gobierno Electrónico que incluye estándares, normas técnicas y recomendaciones que establezcan directrices y requisitos de buena gobernanza de las tecnologías de la información requeridas para sustentar la estrategia de gobierno electrónico, en particular para los portales del Estado o sitios web: interoperabilidad, seguridad de la información, sistemas geoespaciales y documentación electrónica.

De esta forma, podemos señalar el comienzo de nuevos retos en la archivística nacional, y en particular, en el camino hacia el desarrollo de la gestión documental en las instituciones del Estado, con el sustento de un marco normativo propicio que pondere la seguridad y la confianza (condiciones necesarias para el desarrollo del documento electrónico y la firma digital), información pública con énfasis en la accesibilidad y transparencia³ y privacidad e intimidad.⁴

El acceso a la información gubernamental...

Para finalizar este punto, vale decir que con la aprobación de la Ley del Sistema Nacional de Archivos se establece un equilibrio con el que la Administración podrá brindar acceso eficiente a la documentación gubernamental y, al mismo tiempo, cuidar los datos personales de los ciudadanos.

Como consecuencia directa, se marca un hito en la historia archivística uruguaya, a través del cual se puede profundizar hacia una organización científica de los documentos.

EL ACCESO A LOS DOCUMENTOS OFICIALES

El largo proceso de acumulación de documentos oficiales en los archivos gubernamentales –los cuales carecían de políticas archivísticas para los procesos documentales, como lo es la organización, descripción, conservación y disposición de los mismos– conformó grandes depósitos estatales, inaccesibles para la propia institución que los creó para la ciudadanía. Este proceso conllevaba a reclamos provenientes de la sociedad civil para obtener acceso a los documentos del Estado y, en este caso, a la documentación vinculada al período represivo, la cual se ubicaba en los organismos gubernamentales.

Con el fin de lograr el acceso a los documentos por parte de la ciudadanía, se creó un grupo de trabajo integrado por la Universidad de la República Oriental del Uruguay, la sociedad civil, asociaciones sin fines de lucro, archivólogos, juristas, entre otros, para estudiar y elaborar un Anteproyecto de Ley de Acceso a la Información Pública.

El acceso a la información pública se estableció por la Ley N° 18.381 de 17 de octubre de 2008, de la cual hago referencia a artículos vinculados, directa o indirectamente, al quehacer del archivólogo.

Asimismo, establece los mecanismos para la clasificación de la información, a saber:

- *Información pública*: entendida como toda información producida, obtenida, en poder o bajo control de los organismos públicos, cualquiera sea el soporte en el cual esté contenida, en el artículo 4° de la Ley N° 18.381: Derecho de Acceso a la Información Pública.⁵
- *Información reservada*: la cual comprende aquella información que pueda comprometer la seguridad pública o la defensa nacional, dañar la estabilidad financiera, económica o monetaria del país, o aquella que afecte la dignidad humana o ponga en riesgo la vida de los ciudadanos, así como la vinculada a descubrimientos científicos, tecnológicos o culturales.⁶
- *Información confidencial*: toda aquella información respecto al patrimonio de las personas, o la que comprenda hechos o actos de carácter económico, contable, jurídico o administrativo, referidos a las personas físicas o jurídicas, la cual pudiera ser de utilidad para un competidor. También, aquella amparada en cláusulas contractuales de confidencialidad.⁷

Al amparo de esta Ley, en su texto reglamentario se especifican, en su Capítulo III, aquellos principios vinculados con los archivos. Tales principios corresponden a:

- 1) la disponibilidad de la información, salvo aquella que sea clasificada como secreta o con carácter de reservada o confidencial;
- 2) la eficiencia en el uso de los recursos vinculados a la gestión documental;

El acceso a la información gubernamental...

- 3) la integridad de los documentos de manera tal que garantice su localización, consulta y reproducción, con aplicación de las nuevas tecnologías;
- 4) la conservación de los documentos a los efectos de evitar su destrucción, deterioro o alteración.⁸

En lo referente al procedimiento administrativo que establece la manera de acceder a la información pública, éste debe iniciarse por solicitud escrita ante el titular del organismo; dicha solicitud deberá contener la identificación del solicitante, su domicilio y forma de comunicación, así como la descripción precisa de la información a solicitar, además de cualquier otro dato que aporte información para su localización.⁹

El plazo para servir la información solicitada será de veinte días hábiles para permitir o negar el acceso a la documentación que contiene la información requerida. Los organismos podrán expedir copia autenticada de los documentos solicitados cuando la documentación sea de acceso público.¹⁰

Por otra parte, el organismo podrá negar la expedición de la información solicitada mediante resolución motivada del jerarca del organismo que señale su carácter reservado o confidencial, indicando las disposiciones legales en que se funde.¹¹

Esta Ley y su decreto reglamentario constituyen uno de los instrumentos jurídicos de trabajo para los archivólogos del Estado uruguayo, con lo cual se marca un hito hacia la apertura de los archivos estatales, como aquellos que contengan documentación afectada a los derechos humanos.

Para finalizar, es de destacar las dificultades que existen en la actualidad para el acceso a la información, pues se re-

quiere imperiosamente de una correcta organización para la recuperación de los documentos de archivo.

LOS DOCUMENTOS EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS

Un capítulo aparte merecería desarrollar el proceso de organización de nuestros documentos referidos a los archivos en derechos humanos en nuestro país. Ahora bien, destacaré algunos hechos interesantes e importantes de ese proceso.

Ante la negativa y el hermetismo de la existencia de documentos de archivo producidos en el período dictatorial por el agencias represoras de propio Estado uruguayo, las diferentes organizaciones en materia de derechos humanos y la sociedad civil, en su conjunto, han reclamado esta documentación ante los poderes estatales y distintas organizaciones internacionales, con el fin de poder juzgar a los represores por las graves violaciones a los derechos humanos.

Asimismo, los países de la región han ofrecido copia de sus documentos donde se pueden identificar aquellos tipos documentales de nuestro pasado reciente.

¿Qué otros problemas surgieron a la hora de la identificación de los tipos documentales en las instituciones? Por un lado, estaba la falta de profesionales especializados en derechos humanos y, por otro, la documentación referida a esta temática integraba los fondos documentales de los archivos estatales. Por tanto, se requería de la buena voluntad del funcionario de turno y de un análisis exhaustivo en los fondos institucionales.

Sumado a esto, la necesidad de la justicia de estos documentos, se comenzó un largo tiempo de trabajo y organización. Al respecto, jugó un papel fundamental la aprobación de las tres leyes y, en especial, la Ley de Acceso a la Infor-

El acceso a la información gubernamental...

mación Pública, que establece en su artículo 12º: “Los sujetos obligados por la ley de referencia no podrán invocar ninguna de las reservas (información reservada, confidencial o secreta), cuando la información solicitada se refiera a violaciones de derechos humanos o sea relevante para investigar, prevenir o evitar violaciones de los mismos.”

Además, en el “Caso Gelman vs Uruguay”, la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos estableció en el párrafo 279, referido al acceso público a los archivos estatales, que el Estado debe “habilitar sin restricciones el acceso a los archivos y otras informaciones en poder de instituciones y funcionarios, o ex funcionarios del Estado, con el objeto de colaborar con las investigaciones penales para esclarecer las violaciones a los derechos humanos.”¹²

ARCHIVOS URUGUAYOS CON DOCUMENTACIÓN EN DERECHOS HUMANOS

A partir de 1985, y la vuelta a la democracia, la ciudadanía comenzó a solicitar al Estado uruguayo los documentos referidos a las violaciones a los derechos humanos en el período represivo.

Los archivos con documentación vinculante a dichas violaciones correspondían principalmente, entre otros departamentos, al Ministerio del Interior (Archivo de la Dirección Nacional de Información e Inteligencia: Departamento III); Ministerio de Relaciones Exteriores (Archivo Histórico Diplomático y Archivo Administrativo), Ministerio de Defensa Nacional (Archivo del Servicio de Información e Inteligencia, y Archivo del Organismo Coordinador de Operaciones Antisubversivas), Ministerio de Educación y Cultura (Archi-

vo General de la Nación: Sección Judicial) y a la Universidad de la República (Archivo General Universitario).

Por su parte, se creó el Archivo de la Secretaría de Derechos Humanos para el Pasado Reciente (SDDHHPR), el cual está constituido por fondos documentales múltiples y colecciones referentes a detenidos desaparecidos, asesinados políticos y violaciones a los derechos humanos en Uruguay.

En sus inicios, la Comisión para la Paz (COMIPAZ) –hoy, Secretaría de Derechos Humanos para el Pasado Reciente– propició la recepción de documentación proveniente de la Asociación Madres y Familiares de Uruguayos Detenidos Desaparecidos, el Servicio de Paz y Justicia (SERPAJ), así como del Instituto de Estudios Legales y Sociales del Uruguay (IELSUR), documentación que está conservada en el Archivo de dicha Secretaría.

El Archivo se fue enriqueciendo con diversas transferencias documentales, en su mayor parte por organismos públicos del propio Estado uruguayo, en particular los Ministerios de Relaciones Exteriores, del Interior y de Defensa Nacional. De este último, en especial la documentación producida por las Fuerzas Armadas y los órganos represivos, como son la correspondiente al Servicio de Información y Defensa (SID) y del Organismo de Coordinación de Operaciones Anti-subversivas (OCHOA). Asimismo, se fue incorporando documentación proveniente del extranjero y de archivos privados.

El resultado de las gestiones realizadas por la SDDHHPR en el transcurso de los años y las investigaciones llevadas a cabo por parte del Estado uruguayo han generado documentación y han constituido su propio fondo documental *ad hoc*, el cual es el principal sustento de pruebas para la justicia en materia de derechos humanos.

El acceso a la información gubernamental...

Desde el punto de vista de la estructura organizativa y funcional del Archivo, éste se encuentra dividido en áreas definidas estratégicamente; a saber: Área de Recepción, Distribución de Documentos y Servicio Archivístico; Áreas Técnicas de Descripción Documental; Área de Base de Datos Unificada; Área de Comunicación, y Área de Depósito de Archivo.

Para el desarrollo de los cometidos sustantivos de cada unidad de trabajo, se ha dotado de recursos informáticos, materiales y, en especial, de profesionales archivólogos.

Desde la Coordinación del Archivo se establecen las directrices para la intervención en las transferencias documentales desde las instituciones públicas, donaciones de privados; asimismo, se elaboran los protocolos de digitalización para cada serie documental.

Y, para finalizar, corresponde mencionar la conformación, por resolución presidencial, de un Grupo de Trabajo Archivístico Interinstitucional que tiene como cometidos, por un lado, definir acciones para el tratamiento de la documentación referida a la materia de derechos humanos unificando criterios en su tratamiento científico y, por otro, establecer, con base en la Ley de Acceso a la Información Pública, líneas estratégicas para la gestión archivística entre los archivos con documentación vinculada a los derechos humanos. Asimismo, propende a la unificación de los servicios, a la promoción de la extensión y a la difusión archivística; a su vez, coordina el cumplimiento de las acciones entre los diferentes archivos públicos.

A MODO DE CONCLUSIÓN

La aprobación de las tres leyes mencionadas sustenta la ejecución de políticas archivística en materia de organización documental para el Uruguay del siglo XXI, en el pleno desarrollo de la Sociedad de la Información y el Conocimiento.

Las políticas del Estado adoptadas para la transparencia y buena gobernanza, el desarrollo y aplicación de las tecnologías, como las nuevas políticas en materia de archivos y organización, hacen posible un acceso democrático a la información gubernamental.

En este contexto, el ciudadano está puesto en un nuevo orden, pues se acortan las brechas existentes entre la Administración y el servicio al ciudadano, en un proceso de desburocratización de la administración pública.

La gestión archivística en los organismos gubernamentales ha dado un giro sustancial en virtud de la promulgación de tres leyes con estrecha vinculación: la Ley que creó al Sistema Nacional de Archivos, en la cual se establecen las políticas para el tratamiento científico de la documentación; la Ley de Acceso a la Información Pública, la cual necesita obligatoriamente de la organización de los archivos para garantizar el acceso; y la Ley de Protección de Datos Personales, que asegura la privacidad e intimidad de los datos. Por tanto, a través de la Ley de Archivo se establece el espacio para la actuación plena de las otras dos leyes.

Por otra parte, en materia de documentación de derechos humanos, el tratamiento archivístico garantiza poder dar acceso a los usuarios, siendo la Justicia el usuario por excelencia, los familiares de las víctimas de desaparecidos políticos y asesinados durante el período de represión. Se destaca, como novedoso, los cometidos del Grupo de Trabajo Archivístico Interinstitucional para la definición de ac-

ciones coordinadas para el tratamiento, servicio y difusión archivísticos en materia de derechos humanos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Uruguay. Presidencia de la República (2007). *Ley N° 18.220*: Sistema Nacional de Archivos [en línea], <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=18220&Anchor=>
2. *Ibíd.*
3. Uruguay. Presidencia de la República. (2008). *Ley N° 18.381*: Derecho de Acceso a la Información Pública [en línea], <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=18381>
4. Uruguay. Presidencia de la República. (2008). *Ley N° 18.331*: Protección de Datos Personales y Acción de “Habeas Data” [en línea], <http://www0.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=18331>
5. *Ley N° 18.381*: Derecho de Acceso a la Información Pública, *Op. cit.*
6. *Ibíd.*
7. *Ibíd.*
8. *Ibíd.*
9. *Ibíd.*
10. *Ibíd.*
11. *Ibíd.*
12. Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2011). *Caso Gelman vs Uruguay*: sentencia de 24 de febrero de 2011: fondo y reparaciones [en línea], http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_221_esp1.pdf