

CONSIDERACIONES SOBRE EL ACCESO A LOS ARCHIVOS DIPLOMÁTICOS

ELISA CAROLINA DE SANTOS CANALEJO
Archivo General del Ministerio de Asuntos Exteriores

INTRODUCCIÓN

Derecho a la información, transparencia de la Administración Pública en los Estados democráticos, desarrollo de las relaciones internacionales, apertura de los archivos a todo tipo de usuarios, inclusión del Archivo en el Sistema de Información de la institución a la que pertenece..., forman una cadena de causas y consecuencias a su vez, que en las últimas décadas se han reflejado en normativas estatales acerca de la accesibilidad de la documentación conservada en los archivos, buscando el equilibrio entre la publicidad de los documentos de un lado, y, de otro lado, la salvaguardia de los intereses y seguridad del Estado y la de los derechos fundamentales de la persona.

Para ello se ha optado entre diversas fórmulas según los países, y a tenor también de los diferentes tipos de archivos y tipos de documentos: bien se establecen plazos de acceso, bien se elaboran listas de calificación de tipos de documentos, bien se distinguen tipos de usuarios.

Sin embargo, esta cuestión de la accesibilidad documental reviste, si cabe, un especial carácter en los archivos diplomáticos, es decir, en los archivos de las instituciones que guardan información sobre las Relaciones Internacionales bajo todos sus aspectos, ya de un país, como es el caso del archivo de un Ministerio de Asuntos Exteriores, ya de un Organismo Internacional (gubernamental o no gubernamental) como pueden ser los archivos de las Comunidades Europeas.

I. LOS ARCHIVOS DIPLOMÁTICOS: SUS CARACTERÍSTICAS

Sin entrar en un exhaustivo análisis de las peculiaridades que ofrecen los archivos diplomáticos, es preciso señalar algunas de ellas para una me-

jor comprensión del alcance que supone el tratamiento de los distintos aspectos de la accesibilidad de su documentación, centrándonos además en los criterios que se han seguido en los países comunitarios y en las instituciones comunitarias para contrastar a España con su entorno más cercano.

En primer lugar, es unánime la opinión internacional sobre una *restricción*, al menos parcial, en lo tocante a la *protección de los intereses del Estado y seguridad nacional*¹.

A este respecto, no cabe duda que, dentro de la Administración, uno de los Departamentos al que por su propia esencia le concierne esta temática es al de Asuntos Exteriores, pues a través de sus fondos se puede conocer la política de Estado de relaciones exteriores, incluso en temas relativos a Seguridad y Defensa. Por tanto, no es extraño que la documentación esté sometida a restricciones en cuanto a su acceso. Y es más, esas restricciones no afectan sólo a los ciudadanos, sino que jalonan jerárquicamente a las personas del propio Departamento en función de la materia clasificada.

Pero, a esta característica «intrínseca» del archivo diplomático, hay que añadir otras más y no menos importantes, como son la dispersión geográfica, la complejidad tanto temática como en las relaciones internacionales, y la diversidad de tipos y soportes documentales:

La dispersión geográfica de los archivos diplomáticos se debe a que el denominado Servicio Exterior de un país está integrado por sus Representaciones diplomáticas en los diferentes países con los que ha establecido relaciones y también en las sedes de los Organismos Internacionales a los que pertenece.

Del mismo modo, muchos Organismos Internacionales cuentan no sólo con una sede principal sino también con sus oficinas regionales.

Así pues, la accesibilidad de los documentos afecta además a los archivos de todas las Representaciones diplomáticas.

La multiplicidad temática y la complejidad en las relaciones internacionales, bilaterales y multilaterales, supone por un lado que las restricciones atañan a temas o/y países determinados, y por otro lado, que junto a los criterios normativos del Estado existan otros supranacionales que han de cumplirse.

Es decir, en el entramado de las relaciones bilaterales puede suceder o que determinados temas en relación con un país puedan considerarse «no accesibles», o bien que todo lo concerniente a un país en un período cronológico señalado sea lo «no accesible».

Del mismo modo, la pertenencia a un Organismo Internacional su-

¹ Del mismo modo habría que señalar la garantía de los derechos fundamentales de la persona, característica que atañe a todo tipo de archivos también.

pone el cumplimiento de sus normas por parte de sus miembros, como sucede por ejemplo con la decisión del COREPER de 1959 sobre la consulta de los documentos comunitarios y que obliga a los países comunitarios.

Por último, no debemos olvidar que la información se encuentra en diferentes *tipos de soportes* (mapas, planos, películas, cintas magnetofónicas...) conteniendo materias clasificadas.

A la diversidad de soportes, se une la *diversidad de tipos documentales* que, concretamente en España, resaltan con unas características muy peculiares en cuanto a su forma y contenido de acuerdo con las instrucciones emanadas del Departamento, siendo las últimas sobre «formas y contenido de las comunicaciones escritas» de 1 de abril de 1986 (OC 3072)².

II. LOS ARCHIVOS DIPLOMÁTICOS Y LA ACCESIBILIDAD

Tras este repaso general de las principales características de los archivos diplomáticos, podemos considerar la incidencia de los diferentes aspectos que supone la accesibilidad, esto es, quiénes acceden, cómo se accede, cuándo se accede y a qué se accede.

a) *Quiénes acceden*: En cuanto al tipo de usuario, la primera distinción que se observa en el trato es su condición de nacional o de extranjero.

Hay países que no hacen distinciones (como España, Dinamarca, Irlanda, Luxemburgo, Países Bajos e Inglaterra —en cuanto a la documentación transferida al Public Record Office—), pero otros exigen determinados requisitos al extranjero, como es el de un convenio de reciprocidad o/y la presentación de una carta de la Embajada de su país (caso de Bélgica, Alemania, Grecia, Francia, Italia y Portugal).

La segunda consideración es la cualificación del usuario, exigiendo algunos países titulación específica (Italia) o referencias científicas (Bélgica).

b) *Cómo se accede*: El requisito de una tarjeta o carnet de investigador es generalizado, para lo cual a veces se exige al investigador nacional y extranjero una carta de presentación de una institución académica o del director de la investigación, como sucede en Alemania, Bélgica, Francia e Italia, siendo no obligatorio pero sí conveniente en Portugal. Cabe destacar que en Grecia, además, una Comisión formada por tres embajadores y el director del Archivo examina las solicitudes de acceso al mismo, siendo el Ministro de AAEE quien autoriza dicho acceso.

² Los datos acerca de los archivos diplomáticos de los países comunitarios los conocemos sobre todo de las Reuniones anuales de los archiveros de los Ministerios de AAEE de esos países y de las Instituciones Comunitarias, plasmándose algunos de ellos en la Guía de esos Archivos publicada por la Oficina de Publicaciones Oficiales de las CEE, cuya última edición es de 1990.

Una Sala de Lectura es el lugar de consulta, salvo en Dinamarca cuyo Archivo no cuenta con una Sala propia y se utiliza la de la Biblioteca.

c) *Cuándo se accede*: La consulta está sometida al horario estipulado por el Archivo.

d) *A qué se accede*: Los Archivos de Francia, Italia y España conservan documentación del Antiguo Régimen, pero el mayor volumen de documentación de esos Archivos como los de la mayoría se remonta al siglo XIX con la denominación genérica de fondos «históricos», considerándose como tales por lo común hasta la de los años 40 (en España de un modo teórico hasta 1931), y así, por ejemplo, en Dinamarca y en Alemania se ha optado por la fecha de 1945 para ir realizando las transferencias de documentación anterior a esa fecha a los archivos nacionales.

Quiere esto decir, que los fondos de Asuntos Exteriores pueden encontrarse no sólo en el Archivo ministerial sino también en otros Depósitos, en donde la documentación todavía plantea problemas de accesibilidad, ya que se ha transferido a ellos por su carácter eminentemente histórico pero no totalmente desclasificada y sí con plazos de acceso, como el caso citado de Dinamarca o el de Inglaterra, en donde el acceso sólo es posible en el Public Record Office, pues, en cambio, el Archivo ministerial (Foreign and Commonwealth Office) no está abierto al público.

Podemos señalar, por lo tanto, que los plazos fijados para el acceso a la documentación en algunos países comunitarios afecta a la de los años cuarenta, pues Dinamarca, Grecia e Italia han señalado el de 50 años de antigüedad, si bien ese plazo puede reducirse con la autorización de la Autoridad competente. En el resto de los países rige el de los 30 años, que es también el de las instituciones comunitarias, aunque se considera la posibilidad de reducirse con la correspondiente autorización (Países Bajos, Portugal, Italia, Parlamento Europeo, Comité Económico y Social).

III. EL ACCESO A LOS ARCHIVOS DIPLOMÁTICOS EN ESPAÑA

La Constitución española de 1978, art. 105 apdo. b), y, después, en consonancia, la Ley del Patrimonio Histórico de 25 de junio de 1985, marcan las pautas que rigen el acceso a los Archivos en el Sistema archivístico español.

La preocupación por el acceso al Archivo del Ministerio de Asuntos Exteriores condujo, a raíz de lo establecido en nuestra Constitución, a la formulación de una Orden Ministerial de 16 de enero de 1984 (*BOE* de 18 de febrero), es decir, un año antes de la Ley del Patrimonio Histórico, regulando un plazo de acceso de 25 años de antigüedad.

En realidad, el interés por el servicio del Archivo, y en particular, por el ligado al acceso y consulta, provenía de tiempo atrás, habiéndose fijado como fecha tope de acceso las de 1900, 1931 y 1945 en las Órdenes de 1932, 1970 y 1977 respectivamente.

Esto significa, que la Orden de 1984 suponía la mayor apertura que el Archivo del Departamento tuvo nunca, e, incluso, en relación con la normativa comunitaria.

Y en esta línea tan aperturista se enmarca la nueva Orden Ministerial de 2 de abril de 1991 (*BOE* del 11, corr. del 29), acomodándose —como dice en su Preámbulo— al espíritu del art. 57 de la Ley del Patrimonio Histórico, y ligada, por otra parte, al Reglamento interno del Archivo General del Ministerio, aprobado por Resolución de Subsecretaría de 18 de febrero de 1991.

En esta reciente Orden Ministerial se recoge en dónde y cuándo procede la consulta, los requisitos para ello, qué documentos están sujetos a restricción, los plazos de acceso y la creación de una Comisión Calificadora de Fondos Documentales del Ministerio de Asuntos Exteriores.

Para que la operatividad de la Orden fuera lo más efectiva posible, se ligaba al Reglamento de régimen interno del Archivo General, que establece los requisitos para acceder a la documentación (art. 4.º), señalando las características del servicio de préstamo (art. 5.º y modelo 1 del anexo 3) para el personal del Ministerio en el ejercicio de sus funciones, la manera de obtener la Tarjeta de investigador para quienes desean consultar la documentación (art. 4.º), las normas de la «Sala de Lectura» y las relativas a la reproducción de documentos (art. 6.º d y 7.º, y modelos 2 y 3 del anexo 3). Sin olvidar, asimismo, la regulación de las transferencias de documentación desde los diferentes archivos y dependencias del Departamento y de las Representaciones Diplomáticas y Oficinas Consulares al Archivo General o/y al Archivo General de la Administración, de acuerdo con las normas técnicas contenidas en los anexos 2 y 3 y el modelo 4 del anexo 3.

Y es que la consulta de investigación queda fijada en el Archivo General del Departamento y en el Archivo General de la Administración (art. 1.º de la Orden), en donde ha de conservarse la documentación devuelta ya firme, con la obligatoriedad de ser transferida a ellos con las normas y condiciones estipuladas por el Archivo, y en su caso, con las del Archivo de la Administración (art. 2.º y 3.º de la Orden).

Así, con vistas al acceso y consulta de la documentación, se centralizan los fondos de Asuntos Exteriores ante la dispersión no sólo geográfica que ya conocemos como propia del Servicio Exterior, sino también ante el gran número de archivos activos y semiactivos de las dependencias, que además no están concentradas en la sede de el Ministerio (Pa-

lacio de Santa Cruz). De ahí, que también el Archivo General haya dictado unos principios básicos de organización de esos archivos tanto para la mejor gestión de las dependencias como para la ulterior cumplimentación del impreso normalizado de Relación de Entrega.

En cuanto a los plazos de acceso, se mantiene el de 25 años para cuando la clasificación no fuera por Ley, aunque cabe la posibilidad de rebajarlo con la autorización de la autoridad competente, y se recoge el del art. 57 de la Ley del Patrimonio Histórico de 25 y 50 años para la de los datos personales según se conozca o no la fecha de la muerte del interesado (art. 4.º y 5.º). Por lo demás, el procedimiento de acceso consta de la instancia de solicitud, informe del Archivero y autorización del Secretario General Técnico (art. 7.º y 8.º).

Pero si esta Orden ha puesto un especial énfasis en las transferencias de documentación para fijar los fondos susceptibles de consulta, y continúa el criterio aperturista para acceder a ellos, incorpora además una necesidad ineludible en relación con las características de los archivos diplomáticos, la Comisión Calificadora de Fondos Documentales del Ministerio, integrada por un presidente, el Secretario General Técnico, y un representante de cada Centro directivo del Departamento, con categoría de Subdirector General, y la Directora del Archivo (o por delegación suya, la Subdirectora), con voz pero sin voto (art. 10.º).

Similares funciones en cuanto al régimen de acceso presentan la Comisión griega, la belga, la portuguesa o la italiana, aunque en Grecia y Bélgica se orientan al estudio de las solicitudes de los investigadores. Tampoco debemos olvidar la participación del personal diplomático en el apartamiento del dominio público de los archivos del Foreign and Commonwealth Office.

En definitiva, la existencia de este órgano es una consecuencia lógica de las propias características de los archivos diplomáticos aun cuando sea deseable en todas las instituciones de la Administración, pues son los diplomáticos quienes en el origen del «expediente» lo han calificado en virtud del asunto (no nos estamos refiriendo, por tanto, a la calificación regulada por la Ley, pues ella establece los plazos y requisitos de consulta), convirtiéndose éste tanto más importante que la fecha para una posterior descalificación realizada por los diplomáticos concededores del tema y, por consiguiente, de los intereses del Estado.

En consecuencia, no menos importante es el papel del Archivero en esta Comisión como en todo el mecanismo de acceso a la documentación, pues el seguimiento de la documentación clasificada a partir de las transferencias al Archivo para la elaboración de listas de valoración implica una serie de trabajos archivísticos específicos que suponen la coordinación con todos los archivos del Departamento y su Servicio Exterior.