

«Comercializar» la diplomacia: desafíos, soluciones y limitaciones de una adaptación necesaria en la política exterior de la España de Alfonso XIII*

Zorann Petrovici¹

Universidad Complutense de Madrid / Université de Paris I Panthéon-Sorbonne
zorannpetrovici@ucm.es

RESUMEN: *Partiendo de la observación de la centralidad del elemento económico y comercial en la política internacional de finales del siglo XIX y principios del XX, este texto se interroga sobre los instrumentos con los que la diplomacia de la España de Alfonso XIII pretendió hacer frente a las nuevas necesidades y desafíos que planteaba ese escenario internacional, cada vez más complejo. Para ello, pondrá el foco en las medidas adoptadas tanto en la Administración central como en el servicio exterior, analizando las soluciones implementadas, los actores implicados, así como las limitaciones que mostró la actuación estatal. Finalmente, pondrá de manifiesto que el ámbito del comercio exterior fue el espacio en el que empezó a verse amenazada la unidad de acción en el exterior y, sobre todo, el monopolio que el Ministerio de Estado había ejercido tradicionalmente en la política exterior del país. Pretende contribuir con todo ello al conocimiento de la adaptación de las prácticas diplomáticas españolas al proceso de modernización que conoció la diplomacia en Occidente en el periodo antes señalado.*

PALABRAS CLAVE: **diplomacia comercial; prácticas diplomáticas; agregados comerciales; Ministerio de Estado; unidad de acción; Alfonso XIII.**

* Siglas del archivo utilizado: Archivo General de la Administración, Alcalá de Henares, Madrid (AGA).

¹ ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0003-1976-9306>

“Comercializing” diplomacy: the challenges, solutions and limitations of a necessary adaptation in the foreign policy of Alfonso XIII’s Spain

ABSTRACT: *Taking as its starting point the centrality of economics and commerce in the international politics of the late nineteenth and early twentieth centuries, this text considers the instruments with which the diplomacy of Alfonso XIII’s Spain sought to face the new needs and challenges posed by the increasingly complex international scenario. To do this, it will focus on the measures adopted both by the central Administration and the foreign service, analysing the solutions implemented, the actors involved, and the limitations of state action. Finally, it will show how foreign trade was the space in which the unity of action abroad and, above all, the monopoly that the Ministry of State had traditionally exercised over the country’s foreign policy began to be threatened. It aims to contribute to knowledge of the adaptation of Spanish diplomatic practices to the modernization processes that Western diplomacy underwent in the aforementioned period.*

KEY WORDS: **Commercial diplomacy; diplomatic practices; commercial attachés; Ministry of State; unity of action; King Alfonso XIII.**

CÓMO CITAR ESTE ARTÍCULO / CITATION: Petrovici, Zorann, «“Comercializar” la diplomacia: desafíos, soluciones y limitaciones de una adaptación necesaria en la política exterior de la España de Alfonso XIII», *Hispania*, 82/271 (Madrid, 2022): 489-517. <https://doi.org/10.3989/hispania.2022.014>.

INTRODUCCIÓN

El creciente peso adquirido por la economía en las relaciones internacionales fue uno de los hechos definitorios de la vida internacional de finales del siglo XIX y principios del siglo XX² y forzó la reacción de las diplomacias, que debieron adaptar sus maquinarias a la nueva realidad. La diplomacia española no pudo mantenerse al margen de estos nuevos aires. Tanto los medios gubernamentales como los parlamentarios habían percibido con nitidez los profundos cambios que estaban conociendo las prácticas de la política internacional y que, desplazando al elemento político, estaban colocando en su lugar, en el centro de toda la acción, al elemento comercial. Muy pronto proclamó, desde la tribuna del Congreso de los Diputados, Manuel de Mariátegui, a la sazón ministro de Estado, que su intención era la de «*comercializar* el Ministerio de Estado

² Que no dejaría de aumentar en las décadas siguientes, hasta el punto de que algunos autores, como Carron de la Carrière, se preguntasen si la diplomacia económica no habría invadido toda la escena, al cabo de un recorrido de «relations multiples, variées, complexes de l’économie et de la diplomatie». CARRON, 1998: 1-24.

cuanto fuera preciso»³. Además, sus propios condicionantes particulares —en especial las consecuencias que para la economía nacional y para la actividad exportadora tuvo el *Desastre* del 98— orientaban a la diplomacia española en la misma dirección.

El alcance de las medidas adoptadas fue menor que el de las reformas emprendidas por otros países, como Francia o Reino Unido⁴, y faltó un planteamiento de conjunto por parte del Ministerio de Estado, que, cuando llegó, en la década de los 20, lo hizo fuera de los muros del Palacio de Santa Cruz. Con todo, el proceso experimentado por la diplomacia española guardó importantes similitudes con las diplomacias de su alrededor y enfrentó problemáticas semejantes, en especial en lo que tenía que ver con la pérdida de hegemonía en la acción exterior por parte del Ministerio de Estado, quedando relegado en algunos casos a un mero papel secundario.

Un análisis detenido de las soluciones ensayadas, de los actores que fueron apareciendo en escena y de las complejas relaciones entretejidas entre ellos, en especial entre los ministerios implicados, nos permitirá comprender mejor el proceso de adaptación de la diplomacia española a un escenario internacional cada vez más complejo y exigente, así como los instrumentos con que pretendió España enfrentarse a los nuevos retos de la vida internacional, que el cambio de siglo y la brutalidad de la Primera Guerra Mundial acentuaron, ampliando notablemente su alcance. A tal efecto, la documentación diplomática estará complementada por los textos normativos que fueron definiendo los marcos en que se desarrolló la actuación aquí estudiada, así como por los debates parlamentarios en que se abordaron las cuestiones relativas a la diplomacia comercial y sus problemas y limitaciones, lo que pondrá, además, de manifiesto un incipiente interés de los medios parlamentarios por la política exterior y, de manera más concreta, por las herramientas e instrumentos con que aquella era diseñada y desarrollada⁵.

INFORMAR Y PROMOVER: BASES DE LA DIPLOMACIA COMERCIAL

La percepción de la importancia del elemento comercial lo había notado la diplomacia española ya a finales del siglo XIX. En el Real Decreto que, en septiembre de 1888, reordenaba los servicios del Ministerio de Estado se podía leer:

³ *Diario de las Sesiones de Cortes. Congreso de los Diputados* (en adelante *DSC, CD*), 62, 2-11-1903: 1480.

⁴ PETROVICI, 2019: 279-296. RICARD, 1992. BARBIER, 1999.

⁵ A este respecto, véase el capítulo II, «Los parlamentos se interesan por la diplomacia. Una evolución a dos velocidades», de PETROVICI, 2019: 161-258, en que se ofrece un análisis comparado entre el Parlamento español y el francés en las primeras décadas del siglo XX.

... todas estas reformas resultarían incompletas si no se diese al mismo tiempo a nuestras relaciones comerciales todo el desarrollo que reclaman las exigencias de la época y redundan en beneficio de los países que a ellas prestan una atención preferente, procurando encontrar cada día nuevos mercados para nuestros productos y facilitando la exportación de estos.

El Ministerio de Estado se presentaba ya como parte activa de esa empresa: creaba una sección dedicada al comercio exterior (que, a partir de 1899, se fundiría con la de Consulados) y en 1891 daría instrucciones a los cónsules para ponerse al servicio de los empresarios, facilitándoles información y asesoría, además de determinadas gestiones en el orden de los cobros y litigios, centrándose fundamentalmente en la pequeña empresa, por considerarla más necesitada de su socorro, además de ser la más numerosa⁶.

Los últimos dos años del siglo XIX fueron de gran importancia para este ámbito, en la medida en que el Ministerio de Estado, siguiendo por la senda emprendida, creó dos órganos en la Administración central, destinados a centralizar y coordinar la colaboración estatal con el comercio español de exportación. En 1898, vio la luz un Centro de Información Comercial (CIC)⁷ y, al año siguiente, una Junta de Comercio de Exportación⁸, que fue colocada en el seno del anterior.

Si bien los medios y el alcance de la iniciativa fueron inferiores, la cronología coincide con la adopción de medidas parecidas por parte de la Administración francesa, verdadera pionera y modelo en este campo: fue también en 1898 cuando el Ministerio francés de Comercio —síntoma de los cambios que se avecinaban en torno a la unidad de acción diplomática—, en estrecho vínculo con la Cámara de Comercio de París, creó el *Office National du Commerce Extérieur* (ONCE), una estructura administrativa destinada a la información comercial, completada con la creación, el mismo año, de los *Conseillers du Commerce extérieur*, adscritos al ONCE y escogidos por el ministro de Comercio entre los industriales y comerciantes franceses⁹.

Hay que destacar que la adopción, por parte de la diplomacia española, de estas medidas de apoyo fue una reacción inmediata a la pérdida de las últimas colonias ultramarinas, a la consiguiente situación en que quedó el país en el escenario internacional y a la nueva situación económica a la que habría de hacer frente en lo inmediato¹⁰, lo que conforma el contexto imprescindible para su comprensión. La estrategia adoptada pasó por reorientar la actividad

⁶ *Real Orden Circular del Ministerio de Estado (ROC)*, 4-7-1891.

⁷ *Real Orden (RO)*, 2-9-1898 por la que se crea un negociado especial en la Sección de Comercio y Consulados del Ministerio de Estado.

⁸ *Real Decreto (RD)*, 11-2-1899 por el que se crea la Junta de Comercio de Exportación.

⁹ RICARD, 1992: 153. BARBIER DECROZES, 1992: 19-22.

¹⁰ DE LA TORRE, 2007: 153-176. MALUQUER, 1998: 264-277.

económica hacia otros mercados, diversificando los destinos del comercio nacional, como se desprende de diversa documentación diplomática¹¹, al mismo tiempo que se intentaba mantener y consolidar el comercio con aquellos países con los que estaba ya establecido¹².

Por otro lado, al explicar las razones que mueven a la Administración española a emprender estas iniciativas, no podemos dejar de hacer referencia al marco general en el que se inscribe la actuación de España y que la determina en buena medida, definido por el significativo incremento del comercio internacional que se experimentó a partir de las últimas décadas del siglo XIX.

Como pone de manifiesto Prados de la Escosura, si bien todo el ochocientos español se había caracterizado por un crecimiento del comercio exterior, frente a unas primeras décadas de crecimiento sostenido pero lento, «el periodo 1853-1899 representa una segunda onda larga durante la cual las exportaciones experimentaron una aceleración notable, superior a la europea (3,3 %).» De esta manera, si en 1860 España exportaba por valor de 273,3 millones de pesetas, al iniciarse el siglo XX, esa cantidad se había septuplicado hasta alcanzar los 1.903,2 millones de pesetas¹³.

Pues bien, actuando sobre esta realidad y considerando fundamental la colaboración entre los medios privados y los estatales, la Junta de Comercio de Exportación, que estaba presidida por el ministro de Estado, al que acompañarían, en representación del ministerio, el subsecretario, el jefe de la Sección de Comercio y el jefe del CIC (designado como secretario general de la Junta), se abría a una amplia representación del mundo empresarial, industrial, bancario o de transportes, para que, junto al Gobierno, que ponía a su alcance los recursos de la representación en el exterior, determinaran e implementaran medidas encaminadas a fomentar y acrecentar la exportación. Este hecho adquiría mayor relevancia en la medida en que, además, en la práctica, la Junta actuó como órgano de patronato de la propia actividad del Centro de Información Comercial.

La función de información, por un lado, y la de fomento de la acción comercial, por otro, encontraban así acomodo en la organización del Ministerio de Estado, completándose la estructura desde la que el Palacio de Santa Cruz se proponía contribuir a la expansión comercial en el exterior.

¹¹ *Carta del subsecretario al presidente del Consejo*, 15-9-1898, AGA, 54/1821. *Carta del embajador de España en París al ministro de Estado*, 6-11-1898, en que remitía una obra sobre el comercio en el golfo pérsico, creyéndola de utilidad para los comerciantes españoles «en estos momentos que con tanto afán se buscan nuevos mercados a nuestra producción», AGA, 54/1821.

¹² *Carta del ministro de Estado al presidente de Fomento del Trabajo Nacional*, 22-6-1898, AGA, 54/1821.

¹³ PRADOS DE LA ESCOSURA, 1988: 183-184 y 261-262. Las cifras hacen referencia a precios constantes, en pesetas de 1854.

Creado el CIC, el Ministerio de Estado se dispuso a darlo a conocer entre sus potenciales usuarios, ofrecerles sus servicios y formar unas amplias bases de datos con las que iría a operar en su labor de difusión de la información comercial¹⁴. A partir de ahí, y sobre la base de un constante contacto con las empresas y medios productores, el CIC desplegó una extensa actividad, que articuló a través de diversas iniciativas, a las que nos referimos a continuación.

Ya antes de nacer el Centro de Información Comercial y la Junta de Comercio de Exportación había tenido interés el Ministerio de Estado en constituir un Museo Comercial¹⁵, al estilo de los existentes en otros países, entre ellos Francia¹⁶. Sin embargo, no fue hasta principios del siglo XX cuando ese proyecto fue puesto en práctica, si bien de una forma muy modesta. No sabemos con precisión la fecha en que empezó a funcionar, pero debió de ser entre 1901 y 1904, según se desprende de la primera y de la segunda memoria de la Junta de Comercio de Exportación¹⁷.

Instalado en uno de los patios del Palacio de Santa Cruz ante la imposibilidad de encontrar un local mejor acondicionado, empezó su actividad con escaso material, debido a la pobre respuesta que dieron los productores y comerciantes a la invitación que se les hizo para que contribuyeran con muestras de sus mercancías. Los cincuenta y siete productores que respondieron afirmativamente remitieron vinos, licores, aceite de oliva, conservas, azulejos, algunos tejidos... El ministro de Estado tuvo que reconocer que «sea porque la situación de Madrid no se presta a ello, o porque no es plaza mercantil donde vengan compradores extranjeros, no ha producido resultado práctico hasta la fecha», a lo que contribuyó también el hecho de que no se hubiera podido confeccionar ni siquiera un catálogo, «para conocimiento de los consulados extranjeros y su publicación en la prensa y en las agencias consulares españolas en los demás países»¹⁸.

Esta situación mejoró en cierta medida en los años siguientes, de manera que en 1910 ya había publicado un catálogo, en cuya sección de Marruecos — el único que hemos localizado — figuraban un total de 258 productos, indicando su procedencia y el precio al que se vendían. La variedad de lo que se exponía en las vitrinas dedicadas a tal efecto en la sede del Ministerio era ya mucho mayor, de modo que nos encontramos todo tipo de telas y vestimenta, artículos de papelería, navajas o cubertería de diverso origen, entre muchos otros¹⁹.

¹⁴ *Carta circular*, 7-9-1898, AGA, 54/1821.

¹⁵ CARRIZO, 1992: 27-28.

¹⁶ RICARD, 1992: 171-176.

¹⁷ Del 18-5-1901 y 1-1-1904, respectivamente, ambas publicadas en la *Gaceta de Madrid* del 18-1-1904: 224-225.

¹⁸ «Segunda memoria de la Junta de Comercio de Exportación», *Gaceta de Madrid*, 18-1-1904: 224-225.

¹⁹ *Catálogo del Museo Comercial...*, 1910.

En segundo lugar, el CIC se encargó, a lo largo de aquellos años, de elaborar y difundir numerosas publicaciones especializadas, «encaminadas a divulgar el conocimiento del mercado exterior y a facilitar la penetración de los productos en diferentes mercados extranjeros»²⁰. De carácter periódico u ocasional, de mayor o menor amplitud y con una temática diversa, fueron el instrumento más importante con el que el Ministerio de Estado quiso atender la misión de información y promoción del comercio exterior.

Desde el comienzo de su actividad, el CIC y la Junta de Comercio de Exportación se propusieron entre sus objetivos primordiales la confección de un catálogo de exportadores españoles, como herramienta para presentar en el exterior la oferta española, al igual que se estaba haciendo en otros países, entre ellos, Francia. De esta manera, en noviembre de 1899²¹, convocaban a los productores y exportadores españoles para que remitiesen los anuncios que fueran a incorporarse a aquel catálogo. Sin embargo, no parece que se lograra componer antes de 1914.

El *Catálogo de Exportadores Españoles*, enviado a las embajadas, legaciones, consulados, cámaras de comercio..., con una tirada inicial de 25.000 ejemplares, alcanzó siete ediciones antes de 1931, de las cuales solo las primeras cinco se realizaron bajo la égida del Ministerio de Estado. Encabezado por una explicación e índice en cuatro idiomas (español, alemán, francés e inglés), seguían alrededor de 100 páginas con la relación de los comerciantes y sus direcciones postales, repartidos en las más de 750 categorías de productos. La última parte del catálogo presentaba, en unas 260 páginas, anuncios publicitarios de una buena parte de los comerciantes inscritos²².

Lo que sí se publicó ya en los primeros años de vida del CIC fue un *Catálogo de casas importadoras en el extranjero*, que, con sus cerca de 700 páginas, quería

... llenar una necesidad sentida por nuestros comerciantes, los que en gran número y diariamente se dirigen al referido Centro solicitando los nombres y dirección de las casas que en el extranjero se dedican a la importación de los artículos de su respectiva producción²³.

También como instrumento de consulta para los productores e industriales se dieron a la publicidad, a partir de 1914, unas listas de las embajadas, legaciones, consulados y cámaras de comercio españolas en el extranjero, para que los

²⁰ CARRIZO, 1992: 23.

²¹ *Gaceta de Madrid*, 21-11-1899: 620.

²² *Catálogo de Exportadores Españoles...*, 1918.

²³ *Gaceta de Madrid*, 29-7-1902: 439.

hombres de negocios pudieran «ponerse en contacto con una fuente de información directa [...] en busca de orientación y ayuda personalizada»²⁴.

El *Boletín del Centro de Información Comercial*, que siguió a una hoja de información general que se insertaba en la *Gaceta de Madrid*, constituyó la principal publicación del CIC. Solía presentar, en primer lugar, una serie de comunicaciones diplomáticas y consulares provenientes de diversos países, con informaciones genéricas —el estado de las industrias, la situación económica y comercial del país en cuestión...— o más concretas —el comercio de la naranja española en Gran Bretaña, la organización del puerto de Salónica, la zona libre serbia y la zona franca griega...—²⁵. Seguidamente, se ofrecían otras noticias e informaciones, generalmente también procedentes de los consulados o legaciones. Un apartado de legislación española y extranjera, el estado de los mercados y de las bolsas, así como las cotizaciones de diversos productos españoles y extranjeros, o noticias sobre ferias y exposiciones completaban estos boletines, que se cerraban con varias páginas de anuncios breves, además de las publicidades gráficas de mayor tamaño que aparecían en alguna de las hojas interiores. Hay que tener en cuenta que, a medida que avanzaba el tiempo, fueron añadiéndose nuevas secciones, lo que hizo que el número de páginas aumentase también progresivamente, alcanzando en 1924 la veintena. Hemos de señalar, igualmente, que el *Boletín del Centro de Información Comercial* absorbió, a partir de 1916, el contenido de la revista *La Producción Española*, que se publicó entre 1913 y 1915 con el ánimo de «recoger las aspiraciones de los productores españoles y difundirlas por los demás países, al objeto de facilitar el intercambio comercial», y que dejó de editarse debido a los gastos que suponían el mantenimiento de las dos publicaciones en paralelo²⁶.

Las *memorias comerciales* por su parte —redactadas tanto por los cónsules como por los secretarios de Embajada— representaban un importante recurso para la labor que se había propuesto el CIC. En primer lugar, nutrían, de manera extractada, amplias páginas del boletín, revelando el estado de los mercados y la situación económica de los diferentes países, mediante el análisis de los distintos sectores de producción, estadísticas, cotizaciones de los productos y todo tipo de orientaciones que podrían interesar a los productores nacionales. En segundo lugar, algunas de ellas —en una media de sesenta al año²⁷— eran

²⁴ CARRIZO, 1992: 62.

²⁵ A partir de 1921 los cónsules debían remitir de manera quincenal breves noticias sobre diversos extremos, que vinieran a completar las informaciones enviadas a través de las comunicaciones diplomáticas y consulares que ya preparaban los agentes en el extranjero, *ROC*, 23-8-1921.

²⁶ Para mayor información acerca de las características formales y evolución del *Boletín del Centro de Información Comercial* durante el periodo analizado, véase CARRIZO, 1992: 33-41 y 47.

²⁷ CARRIZO, 1992: 60-61.

publicadas íntegramente y en volúmenes independientes, que eran puestos igualmente a la venta.

Junto a todas estas publicaciones, el CIC fue editando diversas monografías —alrededor de siete u ocho al año— sobre aspectos o ramas concretas de la industria y el comercio²⁸; obras que destacan por su elaboración meticulosa y una clara voluntad de ser instrumentos útiles para los exportadores españoles, como lo comprobamos, por ejemplo, con la monografía que en 1900 estaba preparando el CIC sobre el comercio y consumo del vino en distintas zonas y países. En su proceso intervino un laboratorio químico de Barcelona, encargado de analizar en torno a 300 vinos extranjeros para que «los productores españoles tengan una guía fiel para poder preparar con los vinos de las diferentes regiones de España los principales tipos de consumo en los mercados más importantes de todo el mundo»²⁹.

A tenor de la correspondencia del CIC, y a pesar de que en los primeros años resultó difícil interesar a los productores y comerciantes en la labor emprendida³⁰, podemos afirmar que estas publicaciones encontraron un eco favorable en muchos sectores de la economía española, de manera primordial entre la pequeña y mediana empresa, como ya había intuido el Ministerio de Estado a finales del siglo XIX. En la documentación generada por este organismo abundan los ejemplos que lo confirman³¹.

Y junto a las publicaciones, el trabajo de información desarrollado por el CIC a través de las numerosas consultas que recibió, tanto de productores nacionales, como de comerciantes extranjeros³², así como de diversos agentes comisionistas,

²⁸ A modo de ejemplo podemos citar: *Manual del exportador de vinos a Inglaterra* (1901), *Informe relacionado con el comercio marítimo por Oriente y líneas españolas de navegación* (1912), *Instrucciones para el envío de ciertas mercaderías a la Argentina* (1918), *Estudio comercial sobre la República Oriental del Uruguay* (publicado en varios años), *La situación económica de Rusia y las perspectivas de sus mercados* (1923), debiendo dejar constancia de que entre 1915 y 1924 una abrumadora mayoría de estas obras tuvieron por objeto los mercados de Iberoamérica.

²⁹ *Carta de Rafael Roig al jefe del CIC*, 4-1-1900, AGA, 54/1821.

³⁰ Su impulsor, el duque de Almodóvar del Río, se quejaba en 1904 de la apatía que habían encontrado estos proyectos en los medios empresariales españoles, lo que les impidió, en un primer momento, producir resultados positivos. Véase *DSC, CD*, 120, 8-2-1904: 3733-3734.

³¹ Citemos tan solo, por evidenciar el interés en mercados lejanos y poco comunes entre los comerciantes españoles, la repercusión que tuvo un estudio del cónsul español en Shanghai acerca del comercio con China, al que dio difusión el CIC en 1906 y que despertó el interés de varios empresarios —desde comerciantes de vinos y otros alcoholes a productores de almendras o los corredores de comercio bilbaínos—, que escribieron pidiendo mayor información. Véanse las cartas dirigidas al jefe del CIC por Roberto Arribas Serrano, Pedro García Lillo y el director del Colegio de Corredores de Comercio de Bilbao, los días 1 y 8 de mayo y 17 de julio de 1906, respectivamente, AGA, 54/1821.

³² Fueron muchos los comerciantes extranjeros que se dirigieron al CIC para aprovechar sus servicios y para publicitarse a través de los medios de que disponía. Véase, al respecto, AGA, 54/1853, docs. n.º 2, 53 o 62.

funcionando a menudo como elemento intermediario entre unos y otros con la solvencia que le otorgaba su carácter de centro del Ministerio de Estado, terminó de dotar de sentido a su existencia, al tiempo que contribuía a justificar la constante demanda de mayores medios —materiales y humanos— para la consolidación de su papel y el aumento de los resultados que estaba dando. En este sentido, cabe señalar que en 1907 el CIC había recibido 1.661 comunicaciones comerciales y había expedido 3.220. Del mismo modo, había remitido 22 comunicaciones circulares a los cónsules, cámaras de comercio, centros y particulares sobre diversos asuntos, con un total de 6.100 ejemplares³³.

Con todo, las limitaciones de la acción del Ministerio de Estado de cara a la expansión comercial eran evidentes. Aquellas estribaban, como acabamos de apuntar, fundamentalmente en lo exiguo del presupuesto de que estaban dotados sus servicios y el escaso personal con el que tenían que hacer frente a sus tareas. Ni las subvenciones y donativos autorizados por el Gobierno³⁴, ni el sufragio voluntario de determinados servicios que el CIC recomendaba a sus usuarios³⁵, lograron remediar la insuficiencia económica con la que funcionaba este organismo y, ya en plena guerra mundial, el Congreso de los Diputados dedicó una amplia atención a este problema³⁶. El examen de las deficiencias de estos servicios puso de manifiesto que ese estado de cosas impedía al Gobierno aprovechar adecuadamente las circunstancias favorables a España que la guerra había creado para la penetración comercial «en muchos Estados cuyas puertas nos estaban cerradas».

Poco después de la contienda, Rafael Vehils —activa personalidad en los medios privados y oficiales relacionados con el fomento del comercio exterior— insistía en el mismo problema. Proyectándolo en el espejo francés —«es evidente que la organización de nuestros servicios de expansión o de información comercial se han hecho en España con arreglo al molde francés y que debió de influir en el ánimo de quien organizó esa dependencia el ejemplo del “Office National du Commerce Extérieur” de París»—, ponía de manifiesto que la diferencia radical se encontraba en los recursos puestos al servicio de los respectivos organismos, ya que mientras que en España apenas se destinaban 25.000 pesetas, el ONCE francés estaba dotado con 500.000 francos, además de los productos de dos impuestos adicionales sobre patentes³⁷.

³³ *Nota del jefe del CIC sobre «Movimiento del Centro de Información Comercial durante el año 1907»*, 31-12-1907, AGA, 54/1685, exp. 9.

³⁴ *RO del ministro de Estado al jefe de la Sección de Comercio*, 18-1-1913.

³⁵ CARRIZO, 1992: 24.

³⁶ El diputado reformista Augusto Barcia presentó una enmienda a los presupuestos para 1917 en que pedía una dotación de 50.000 pesetas para el CIC y la Junta de Comercio de Exportación: *DSC, CD*, 96, 22-11-1916, apéndice 2. El debate, en *DSC, CD*, 96, 22-11-1916: 3063-3068.

³⁷ *DSC, CD*, 130, 26-2-1919: 5296-5297.

Esta insuficiencia presupuestaria se agravaba porque los recursos destinados a la promoción comercial quedaban repartidos entre dos centros con funciones similares, dependientes de dos departamentos ministeriales distintos, esto es, el Centro de Información Comercial (Ministerio de Estado) y el Centro de Expansión Comercial (Ministerio de Fomento), creado a principios del siglo XX. Esta realidad nos pone ante una cuestión de primer orden en todo el proceso de implicación del Estado en la promoción y expansión comercial en el extranjero, esto es, el mantenimiento de la unidad de acción, que vamos a analizar en el siguiente apartado, en que veremos que el Ministerio de Estado dejó de ejercer un monopolio sobre la acción exterior, debiendo, primero, compartir algunas de sus áreas, como la información y promoción comercial, y, más adelante, viendo como estas le fueron directamente sustraídas.

NUEVOS ACTORES: EL MONOPOLIO DEL MINISTERIO DE ESTADO SE RESQUEBRAJA

En los inicios del reinado de Alfonso XIII, el Ministerio de Estado era incontestablemente el departamento encargado de elaborar y dirigir la política exterior³⁸, de manera que, cuando empezaron a entrar nuevos factores en la ecuación de la acción estatal en el extranjero, fue a este ministerio al que, con toda naturalidad, correspondió su gestión. Así ocurrió desde finales del siglo XIX, cuando hizo un hueco al comercio en su organización, cuando instruyó a sus agentes en el exterior para que intensificaran el cuidado de las cuestiones comerciales o cuando, tras el *Desastre*, asumió una misión de información y auxilio a la industria nacional en la nueva etapa en que entraba el país, marcada por la necesidad de reorientar y diversificar los destinos de su producción.

Este estado de cosas se mantuvo sin apenas contestación durante algunos años. Sin embargo, a medida que aquellos nuevos factores fueron desarrollando su potencial y ganando relevancia, y al tiempo que fueron mostrando también su complejidad técnica, otros departamentos ministeriales manifestaron su interés en estos campos y consideraron tener facultades para intervenir en su marcha. Más aún, estos ministerios de carácter técnico empezaron a considerar que aquellos servicios estarían mejor atendidos si estuvieran integrados en sus propias estructuras y si se les imprimieran unas orientaciones provenientes de los círculos que más directamente y mejor conocían la realidad y necesidades de los medios de producción nacionales, así como sus objetivos de cara a los mercados internacionales. En consecuencia, «los problemas de competencias desde principios del siglo XX comenzarían a caracterizar el desarrollo burocrático del Ministerio [de Estado], amenazando la unidad de acción exterior»³⁹.

³⁸ NEILA, 2002: 51.

³⁹ NEILA, 2002: 51.

El primer departamento que compitió con el Palacio de Santa Cruz en este área fue el Ministerio de Fomento. A finales de 1906 instituyó en su seno un Centro de Informaciones Comerciales y Archivo de Sociedades Anónimas, cuya organización y funcionamiento encomendó a la Cámara de Comercio de Madrid. Así, el Ministerio de Estado no solamente se vio obligado a convivir con un competidor, que se asignaba competencias en un campo que, históricamente, le había pertenecido en exclusiva, sino que, además, tuvo que contemplar cómo la dirección y organización de un servicio oficial encaminado a la acción más allá de las fronteras eran confiadas directamente a los medios privados. Tal maniobra la justificaba el titular de Fomento, Manuel García Prieto, en la necesidad de que aquellos servicios estuvieran íntimamente compenetrados con los elementos productores y comerciales del país, para atraerse, así, la «cooperación social que garantiza el éxito de estas instituciones» y que, debido al «recelo y la desconfianza que tradicionalmente inspiran las oficinas del Estado», había faltado a la empresa del Palacio de Santa Cruz⁴⁰.

Esta operación, que implicaba una evidente superposición de funciones, fue completada pocos meses después, cuando el mismo Ministerio de Fomento creó también una Junta de Comercio Internacional —en la que se reservó un asiento al jefe de la Sección Comercial del Ministerio de Estado—, con la que perseguía la centralización de todos los servicios dedicados a la información y fomento del comercio exterior.

A pesar de las medidas previsoras tomadas en su origen para corregir las deficiencias observadas en los servicios análogos del Palacio de Santa Cruz, el Centro Nacional de Informaciones Económicas y Archivo de Sociedades Anónimas —producto de las distintas fusiones de estos centros⁴¹— «no dio el resultado que se esperaba. Se produjeron disfunciones que lo llevaron a actuar más como protector del mercado nacional que como enlace y difusor de información para penetrar en mercados extranjeros»⁴².

En consecuencia, pronto se hizo notar la necesidad de organizar una nueva entidad centrada exclusivamente en las actividades relacionadas con el comercio exterior. Fermín Calbetón, ministro de Fomento en el Gobierno de Canalejas, pudo ser, así, el artífice del nuevo Centro de Comercio Exterior y Expansión Comercial, creado en noviembre de 1910⁴³, participando así de la efervescente actividad desplegada en este sentido por otros países⁴⁴. El nuevo centro iba a

⁴⁰ *RD*, 2-11-1906.

⁴¹ SENDÍN, 2005: 210.

⁴² CARRIZO, 1992: 68.

⁴³ *RD*, 2-11-1910.

⁴⁴ «Notorios son los esfuerzos que por lograr la expansión de su actividad y la difusión de sus productos realizan hoy todas las naciones europeas y americanas, atestiguándolo la reciente implantación de Centros de expansión, Oficinas de comercio y Museos comerciales en casi todos los países», *RD*, 2-11-1910.

recoger sencillamente las atribuciones relativas al comercio exterior que habían tenido sus antecesores, asumiendo igualmente el nombramiento de agentes comerciales para auxiliarlo en sus tareas. La novedad consistía en que, siguiendo el modelo del *Centre National des Conseillers du Commerce Extérieur Français*, proyectaba la creación de agentes comerciales independientes, tanto para el extranjero como para el interior.

La superposición de funciones entre ambos ministerios —Estado y Fomento— fue una evidencia desde el inicio, por lo que el propio Real Decreto de noviembre de 1910 preveía la creación de una comisión mixta entre ambos ministerios, para que regularan las relaciones entre los dos centros. En la propuesta que dirigió el ahora ministro de Estado, García Prieto, al de Fomento, Calbetón, para armonizar los servicios de ambos departamentos tendentes a fines semejantes, se mostraba partidario de que el Ministerio de Fomento asumiera la función administrativa, renunciando así a la dirección de estos servicios.

Ahora bien, en el reparto de funciones que proponía, el ministro de Estado consideraba que debía retener para sí la función de información. A pesar de todas sus imperfecciones, el CIC había funcionado con regularidad desde su creación, más de una década atrás, y había conseguido darse a conocer en los sectores mercantiles, que se estaban acostumbrando a acudir a sus oficinas en busca de la información precisada. Pero, además, era el Ministerio de Estado el que podría desempeñar mejor y con mayor agilidad esa función informativa, en la medida en que de él dependían todos los agentes diplomáticos y consulares repartidos por el mundo, y que formaban —precisamente por su distribución geográfica— la principal y más importante red de informadores de que se servía el Estado en este ámbito. De esta manera, al Centro de Comercio Exterior dependiente de Fomento le correspondería la otra rama de actividad, es decir, la promoción del comercio internacional de España, estudiando y presentando las propuestas encaminadas a ello⁴⁵.

A pesar de que el ministro de Fomento se mostró muy receptivo a esta división de responsabilidades⁴⁶, hubo que esperar más de dos años para ver materializado este proyecto de reorganización, ya que fue en abril de 1913 cuando el conde de Romanones plasmó estas propuestas en un Real Decreto⁴⁷. Esta norma confirmaba el carácter del Ministerio de Estado de «gestor de cuanto atañe a las relaciones exteriores de España» y dejaba claro que de esa condición se derivaba «no solamente la negociación de tratados de comercio y la defensa de los intereses legítimos del tráfico nacional ante los Gobiernos y Autoridades extranjeras, sino el estudio de los mercados donde nuestros productos puedan hallar salida y el apoyo a quienes se ocupen de buscarla». Pero, al mismo

⁴⁵ *Carta de García Prieto a Calbetón*, 12-12-1910, AGA, 54/1686.

⁴⁶ *Carta de García Prieto a Calbetón*, 30-12-1910, AGA, 54/1686.

⁴⁷ *RD*, 12-4-1913.

tiempo, dejó constancia de que el Ministerio de Fomento había sido «llamado a intervenir también en lo que afecta a la concurrencia económica internacional», una materia hasta hacía poco totalmente ajena a su competencia.

De esta manera, en la década siguiente, hasta que las reformas de Primo de Rivera fueran a modificar este estado de cosas, el Palacio de Santa Cruz siguió haciéndose cargo de los servicios de información comercial y siguió manteniendo una posición central en todo lo relativo a la expansión comercial de España. También fue en las dependencias de Estado donde permaneció instalado el Museo comercial, abierto a principios de siglo, pues ninguna otra alternativa logró imponerse: el ambicioso proyecto del ministro de Fomento Miguel Villanueva —aprobado poco antes de la reorganización de los servicios de promoción comercial, en febrero de 1913— para crear un museo bajo su dirección —habida cuenta de que, según su criterio, ni los organizados por las Cámaras de Comercio, «ni el que funciona en el Ministerio de Estado responden al fin que aspira llenar el Ministro» por no contar con los medios necesarios⁴⁸—, no llegó a ser realidad, como lo hacía ver en 1922 el entonces ministro de Fomento, Abilio Calderón, en un nuevo intento de crearlo⁴⁹.

No obstante la reorganización de los servicios y reparto de las funciones, la percepción de duplicidad siguió presente, en especial en el parlamento. En diversas ocasiones se insistió en la necesidad de unificarlos y concentrarlos en un solo departamento⁵⁰. Ahora bien —y esto es muy significativo para nuestro estudio—, en las opiniones de los diputados, ese departamento concentrador no tenía que ser necesariamente el de Estado. Propuestas hubo para que se centralizaran en el Ministerio de Fomento⁵¹ o en el de Trabajo⁵² y, ya después de la guerra, no faltó quien pusiera sobre la mesa el ejemplo del Reino Unido, que, «por el gran desarrollo que han adquirido», había centralizado «todos sus servicios comerciales exteriores (...) en un nuevo Departamento, denominado *Department of Oversea's Trades*»⁵³.

Fue en los años veinte cuando esta cuestión terminaría decantándose del lado opuesto al del Ministerio de Estado, en el contexto de las profundas reformas que emprendió el régimen de Primo de Rivera y que afectaron de manera severa a este departamento. En efecto, en marzo de 1924, el marqués de Estella estableció en la Presidencia del Gobierno un Consejo de Economía Nacional, que reunió «todas las funciones referentes a la formación de los Aranceles de

⁴⁸ *RD*, 15-2-1913.

⁴⁹ *RD*, 2-6-1922.

⁵⁰ *DSC*, *CD*, 96, del 22-11-1916, apéndice 3; 120, 7-2-1919, apéndice 5; 125, 18-2-1919: 5104; *DSC*, *CD*, 2130, 6-2-1919: 5296.

⁵¹ *DSC*, *CD*, 96, 22-11-1916: 3060-3061.

⁵² *DSC*, *CD*, 125, 18-2-1919: 5104.

⁵³ *Voto particular de Martínez Campos al presupuesto de gastos*, en *DSC*, *CD*, 48, 30-5-1922, apéndice 4: 6.

aduanas, defensa de la producción y gestión y negociación de los Convenios comerciales, que se encuentran actualmente repartidas en los distintos Departamentos ministeriales»⁵⁴.

La medida reviste una indudable relevancia. En primer lugar, porque reuniendo en un mismo centro todos los servicios que debían intervenir en la definición y desarrollo de la política económica, además de responder a los planteamientos reformadores y de búsqueda de coherencia y eficacia de los servicios administrativos, que estuvieron en la base de buena parte de la actuación de Primo de Rivera en estos campos⁵⁵, buscaba dotarse de los medios necesarios para hacer frente a las complejas realidades de la economía internacional.

Y, en segundo lugar, por cuanto suponía modificar de manera sustancial las atribuciones que había mantenido tradicionalmente el Ministerio de Estado. En efecto, el nuevo organismo asumiría, en lo sucesivo, el estudio de los tratados de comercio y sería quien propusiera su celebración, dedicándose a estas funciones una de las seis secciones en que se dividía, presidida, eso sí, por el subsecretario del Ministerio de Estado. Pero el proceso de negociación mismo quedó severamente alterado, en la medida en que los agentes técnicos penetraron también en este ámbito: la Comisión Negociadora de los Tratados, a la que correspondería en exclusiva «la negociación directa con los Delegados de los países extranjeros», contaba, al lado de los dos representantes diplomáticos — el subsecretario del Ministerio de Estado, que la presidía, y el jefe de la Sección de Comercio del mismo departamento—, con el vicepresidente del Consejo y cuatro funcionarios técnicos que saldrían de entre los vocales del mismo. Por último, entre los servicios que fueron segregados de otros departamentos para unirse al nuevo organismo se encontraba, naturalmente, el Centro de Información Comercial⁵⁶.

Esta situación se agudizó en 1929 cuando el Ministerio de Economía Nacional, creado un año antes, decidió proceder a la creación efectiva de los empleos de agregados comerciales. El Real Decreto de 26 de julio de 1929 asestó un duro golpe al dominio que el Ministerio de Estado, ahora reducido a la Secretaría General de Asuntos Exteriores, había ejercido históricamente sobre el conjunto de la maquinaria diplomática, en la medida en que supuso la enajenación de una parte del control y prerrogativas de las que aquel había gozado en las relaciones con sus propios agentes en el extranjero. No se trataba únicamente de colocar a

⁵⁴ Hay que señalar que la Junta Nacional del Comercio Español en Ultramar, surgida del Primer Congreso, había sido instituida en julio del año anterior en la Presidencia del Consejo de Ministros (RD de 12-7-1923), sin embargo, por RD de 15-3-1924, fue trasladada al Ministerio de Trabajo, Comercio e Industria.

⁵⁵ MARTÍNEZ DE VELASCO, 1980: 411. Para una visión de conjunto de las reformas emprendidas por el marqués de Estella en la Administración, véase ORDUÑA, 2006.

⁵⁶ *Real Decreto-Ley por el que se establece en la Presidencia del Gobierno un Consejo de Economía Nacional*, 8-3-1924.

los agentes comerciales creados bajo la dependencia del ministerio técnico y conferir a este capacidad para comunicarse directamente con aquellos, al igual que con los cónsules, sino que colocaba bajo su jurisdicción incluso a los consulados de aquellas demarcaciones en que no hubiera agente comercial, para todo lo que tuviera que ver con «los servicios informativos, gestión de créditos, billetes de identidad de los viajantes de comercio y vigilancia de la exportación». Pero, además, concedía al Ministerio de Economía Nacional potestad para conocer «de cuantas gestiones de carácter diplomático se refieran a asuntos económicos», para lo cual los jefes de la misión diplomática le debían remitir copia de todos los despachos que se refirieran a cuestiones económicas, con la salvedad de los de carácter confidencial y reservado. La actuación del ministerio técnico en el ámbito puramente diplomático se veía reforzada, finalmente, al conferir carácter diplomático a los agentes comerciales nombrados por él, acreditados con ese carácter ante los gobiernos de los países en que fueran a actuar.

Por todo ello, en los últimos años de la década de 1920 el Ministerio de Estado quedaba reducido, en lo que a la política económica exterior se refiere, a la condición de colaborador, apartado de su calidad rectora. Otras instancias, por lo tanto, habían ocupado posiciones en el terreno de la acción estatal en el exterior, que ya no sería nunca más un espacio exclusivo del Ministerio de Estado.

No se trataba, en todo caso, de una actuación excepcional. Más bien al contrario, esta había sido la tónica —con variantes nacionales— en las diplomacias de la época. Francia y Gran Bretaña abrieron camino una vez más al incorporar a la diplomacia comercial a actores de fuera de los respectivos ministerios de Asuntos Exteriores, originando, ya a finales del siglo XIX, una lucha que no se solucionaría hasta después de la Primera Guerra Mundial. Mientras que en el Reino Unido se llegaba a una solución de compromiso mediante la creación en 1917 del *Department of Overseas Trade* (DOT), de manera que los servicios consulares y de los agregados comerciales seguían siendo responsables ante el *Foreign Office* pero a través del DOT, en Francia, el Quai d'Orsay asistía a la «expropiación» de sus agregados comerciales, que pasaban en 1919 al Ministerio de Comercio. Bélgica, por su lado, creó tras la guerra un departamento autónomo sobre asuntos económicos, poniendo fin a su tradición de encomendar los destinos de la expansión económica al extranjero únicamente al Ministerio de Asuntos Extranjeros⁵⁷.

Retomando el caso español, a pesar de la situación descrita, las relaciones entre los distintos departamentos se basaron en una cordial colaboración, según se desprende de las fuentes consultadas. Así, en agosto de 1924, el secretario general de la Junta Nacional del Comercio Español de Ultramar, que para entonces ya dependía del Ministerio de Trabajo, Comercio e Industria, hizo

⁵⁷ BADEL, 2010: 44-47; 2003: 190-192. RICARD, 1992: 321-323.

llegar al subsecretario del Ministerio de Estado un expresivo voto de gratitud «por la atención que otorga a sus reiteradas demandas» y «teniendo en cuenta el constante apoyo y la decidida cooperación que se digna V. E. venir prestando a su actuación [de la Junta]»⁵⁸.

Hay que tener en cuenta, además, que en el ámbito consular no se afrontaron de manera negativa estos cambios; más bien al contrario, muchos los vieron como la vía adecuada para optimizar su trabajo. Es el caso de Tomás Sierra, entusiasta defensor de las reformas de Primo de Rivera, quien, en 1924, a su llegada a la ciudad argentina de Rosario para tomar posesión del Consulado, se pronunciaba en estos términos:

... yo como Cónsul estoy obligado a informar al Gobierno de los hechos económicos, principalmente comerciales de la Argentina, que sean interesantes para España; pues esta información tendrá por la Creación del Consejo [de Economía Nacional], su verdadero valor y trascendencia, pues hasta él llegará y allí será estudiada y discutida, no solo por funcionarios especializados, sino también por representantes directos del comercio, la industria, la navegación, la ganadería, la agricultura, la banca, etc., que integran el Consejo pleno y que vienen a constituir como una asamblea deliberante de la economía española⁵⁹.

Otros cónsules consideraban, incluso, que se debía ir más lejos en la vía de cambios emprendidos y adscribir el Cuerpo Consular al Ministerio de Economía Nacional, «ya que a este Departamento corresponde en la actualidad la gestión de la parte más importante de las funciones» que competirían en puridad a los agentes que lo conformaban⁶⁰.

En cualquier caso, la colaboración de los cónsules —que estaban autorizados a comunicar directamente con el nuevo centro encargado de la información comercial⁶¹— en esta nueva etapa fue una constante, como lo demuestra, entre otras cosas, la vitalidad del *Boletín de Información Comercial* y demás publicaciones comerciales que, bajo nueva tutela, siguieron contando con el activo concurso de aquellos, confirmando con ello su papel de principales agentes informadores en materia de comercio exterior. Así, por ejemplo, el vicepresidente del Gobierno hacía ver al ministro de Estado su satisfacción con la labor desempeñada por el cónsul en Berlín, Ricardo Gómez Navarro, por su «asidua

⁵⁸ *Carta del Secretario General de la Junta Nacional del Comercio Español de Ultramar a Fernando Espinosa de los Monteros*, 10-8-1924, AGA, 54/1686.

⁵⁹ «Entrevista a Juan Tomás Sierra y Rusturazo», *El eco de España*, s/f [1924], AGA, 12/3451, exp. 22867.

⁶⁰ *Carta de 18 cónsules al presidente del Consejo de Ministros*, 12-2-1930, AGA, 82/1938, exp. 9.

⁶¹ *ROC del Ministerio de Estado* n.º 843, de 4-9-1924. No obstante, debieron seguir remitiendo a su propio ministerio las informaciones comerciales que enviaban al Ministerio de Economía Nacional, como se lo recordó la *ROC* del 13-11-1929.

y valiosa» colaboración con la Sección de Información Comercial, haciendo especial mención a su continuada e interesante contribución al citado *Boletín*⁶².

LOS AGENTES DE LA EXPANSIÓN COMERCIAL EN EL EXTRANJERO

En las páginas anteriores hemos intentado mostrar la respuesta que dio la diplomacia española al creciente peso adquirido por el comercio en la conducción de las relaciones internacionales de finales del siglo XIX y primeras décadas del siglo XX. Hemos analizado para ello las iniciativas y medidas implementadas en la Administración central, así como la problemática que todo ello planteó de cara a la unidad de la acción exterior, afectada en buena medida por la intervención de otros departamentos ministeriales, que terminaron por asumir la coordinación de determinadas porciones de aquella. Para completar este panorama, necesitamos dirigir nuestra atención a la actuación del Estado al otro lado de las fronteras y analizar a los actores implicados en ella.

Ha quedado apuntado que los agentes del Ministerio de Estado en el extranjero —de una manera especial los cónsules pero, junto a ellos, también los agentes diplomáticos— fueron el pilar básico sobre el que se asentó esa labor de información y promoción comercial, pero también fueron apareciendo otras figuras, que ejercieron en ocasiones funciones análogas. Teniendo presente la ordenación de estos servicios en países como Francia, Reino Unido o Alemania⁶³, que los encomendaron a unos cuerpos más o menos amplios de agentes especializados, nos interesará comprender por qué en todos estos años la diplomacia española y, por extensión, el Estado no se planteó nunca con determinación la organización de una estructura de agentes o agregados comerciales y apostó, por el contrario, por la red diplomática y consular, particularmente esta última, como privilegiada herramienta de información y promoción comercial en el extranjero.

En todo caso, al analizar esta cuestión, no debemos perder de vista la variada casuística en la que se insertaba el caso español. Así, junto a los países citados —de entre los que descuellan Reino Unido y Francia como casos extremos—, los ritmos y la intensidad con que actuaron en este campo otras diplomacias, especialmente después de la Gran Guerra, fueron muy distintos de aquellos. Como apunta Bruno Ricard, «lejos por detrás de Inglaterra, los Estados Unidos, Italia o aún Brasil y Bélgica remodelaban a su manera unas viejas instituciones que la guerra había elevado al rango de antigüedades». Entre las más modestas figuran Brasil y Bélgica. Mientras que el primero definió solamente

⁶² *Carta del vicepresidente del Gobierno al ministro de Estado*, 16-12-1927, AGA, 54/1685, exp. XXIII.

⁶³ RICARD, 1992. BADEL, 2003. BLESSING, 2007. HAMILTON y LANGHORNE, 2000: 121-127.

seis circunscripciones económicas en Europa y en América (enviando agregados comerciales a París, Londres, Berlín, Washington, Santiago de Chile y Buenos Aires), la segunda decidió simplemente otorgar a algunos cónsules generales el título de agregado comercial⁶⁴.

Volviendo al caso español, como ha quedado dicho, hacia finales del siglo XIX el Ministerio de Estado sintió la necesidad de contribuir a los esfuerzos por mejorar y expandir el comercio exterior del país. Recurrió para ello a sus propios agentes en el extranjero, instruyendo a los cónsules de manera expresa en esa misión apremiante⁶⁵. Era una decisión lógica puesto que los cónsules conformaban la red de agentes oficiales con que contaba el Estado en los demás países; por otro lado, en su formación y en sus ámbitos de actuación entraban ya —aunque fuera de un modo delimitado— los asuntos comerciales y, finalmente, sus funciones radicaban fundamentalmente en la defensa de los intereses de sus connacionales en sus respectivas circunscripciones. Los cónsules asistieron así, a partir de ese momento y en los años finales del XIX, a una constante ampliación de sus funciones en materia comercial. Sus ocupaciones en ese campo no podían agotarse ya «con el despacho corriente de los asuntos marítimos, con la redacción de Memorias mercantiles más o menos interesantes y con el envío de precios corrientes recogidos en los periódicos de cada localidad». Aquellas se irían extendiendo, en un primer momento, a la asistencia *in situ* a los comerciantes y, posteriormente, a nutrir de manera constante al CIC de información completa y minuciosa sobre las posibilidades que tenían los productos españoles de ser introducidos en los mercados de sus correspondientes demarcaciones⁶⁶.

El Reglamento de la Carrera Consular, elaborado sobre la base de la Ley Orgánica de las Carreras Diplomática, Consular y de Intérpretes de 27 de abril de 1900, que reorganizó estas carreras, terminó de consagrar el carácter de los cónsules como agentes comerciales del Estado, detallando sus funciones en el desarrollo de las relaciones mercantiles, en las tareas de información y promoción del comercio español en el extranjero (art. 26), y exigiendo, por su parte, a los funcionarios diplomáticos la remisión de una memoria comercial anual (art. 21).

Prueba de la importancia que revestía para el Ministerio de Estado esta parcela de la labor consular lo constituyen las reiteradas llamadas a los cónsules para que cumplieran con sus obligaciones en este campo⁶⁷. Unas insistencias que además de evidenciar en los cónsules un cierto grado de relajación en el desempeño de sus funciones, ponen de manifiesto —tanto por su existencia

⁶⁴ RICARD, 1992: 278-183.

⁶⁵ *ROC del Ministerio de Estado*, 4-7-1891.

⁶⁶ CARRIZO, 1992: 21.

⁶⁷ Véanse por ejemplo las *ROC* 370, 371, 374 y 397, de 15 y 29-3, 25-4 y 5-12-1911; la circular n.º 403 del 2-1-1912, o la *ROC* n.º 554, del 16-6-1915.

misma como por su contenido⁶⁸— que los cónsules tuvieron que ser aleccionados en unas prácticas nuevas que se incorporaban a su profesión.

Ahora bien, fue abriéndose camino la idea de que la expansión comercial necesitaba un personal dedicado en exclusiva a su servicio. La primera propuesta en este sentido de la que tenemos constancia provino de los medios empresariales catalanes. En 1896, el presidente de Fomento del Trabajo Nacional y diputado por Barcelona, Joan Puig i Saladrigas, se dirigió al ministro de Estado para trasladarle la necesidad de crear «una institución con carácter oficial que dé a conocer nuestros productos en los países lejanos». Ni las Cámaras de Comercio, ni los agentes diplomáticos y consulares estaban, según él, en condiciones de contribuir eficazmente a la expansión comercial, dadas sus limitaciones y su atención a otros objetivos o misiones. Para adaptarse a las formas y procedimientos del comercio moderno, era necesaria «la creación de Agentes Comerciales en las Embajadas, Legaciones, Consulados Generales, etc. de España en el extranjero y quizá también en sus posesiones de Ultramar» que, al igual que hacían los agentes de países como Alemania o el Reino Unido, se dedicarían a promover «el desarrollo de nuestro comercio en el país cerca del cual ejerciesen su misión», atentos a las particularidades de cada caso. Estos agentes deberían ser reclutados de entre los propios medios mercantiles, buenos conocedores de la profesión, que serían propuestos a la elección del Gobierno por las corporaciones económicas e industriales del país⁶⁹.

Sin negar las ventajas que se pudieran derivar de la innovación propuesta, el Ministerio de Estado no se vio capacitado para implementarla. Funcionando con un presupuesto exiguo, debía dar preferencia a robustecer la red diplomática y consular, ampliándola y dotándola de mayores recursos, antes de plantearse crear instituciones o figuras de nuevo cuño⁷⁰. Así las cosas, no pudo ser el Ministerio de Estado el promotor de los primeros agentes comerciales españoles en el extranjero, sino que ese honor recayó en el departamento de Hacienda. Fue en julio de 1898 cuando su titular, Joaquín López Puigcerver, creó cinco plazas de agregado comercial, con destino a los consulados de Buenos Aires, Río de Janeiro, Veracruz, Montevideo y Valparaíso. «Aprovechando los conocimientos especiales que por razón de sus estudios y de su práctica comercial reúnen los individuos

⁶⁸ En el que se subrayaba el peso central que había adquirido el elemento comercial en las relaciones internacionales, hasta el punto de obligar a «modificar todos los organismos, poniéndolos en consonancia con la vida moderna y dirigiéndolos todos al solo objeto del engrandecimiento nacional, que, si en remotos tiempos se obtenía por la fuerza de las armas, se alcanza hoy solo por medio de las transacciones comerciales», como subrayaba, al inicio de su mandato como ministro de Estado, el conde de San Bernardo. Véase la *ROC* n.º 81, de 30-7-1903.

⁶⁹ *Carta de Joan Puig al ministro de Estado*, s/f [primera mitad de 1896], AGA, 54/1687.

⁷⁰ *Carta del jefe de la Sección de Comercio al ministro de Estado*, 22-7-1896, AGA, 54/1687.

del Cuerpo pericial de Aduanas», la misión recayó en estos funcionarios, que se situarían bajo la dependencia de los cónsules respectivos, aunque se les autorizaba a mantener correspondencia directa con los productores o comerciantes que se les dirigieran en busca de información⁷¹.

A partir de aquel primer momento, fueron varias las ocasiones en que se proyectó la creación de puestos de agentes o agregados comerciales en el extranjero. Aquellas iniciativas mostraron una casuística diversa, tanto en su tipología como en su dependencia administrativa, así como en el modo de relacionarse con las autoridades diplomáticas y consulares, y llegarían a convertirse, andado el tiempo, en una de las grandes rivalidades dentro de la administración exterior del Estado.

Como ha quedado dicho páginas atrás, en lo que podemos señalar como primer movimiento de contestación de la hegemonía del Ministerio de Estado en el ámbito de la acción exterior, llevado a cabo en 1906-1907 por parte del Ministerio de Fomento, procedió este último a crear cuatro puestos de agentes comerciales —tres en América y uno en Marruecos—, con un marcado carácter técnico, nombrados por este departamento, a propuesta de las Cámaras de Comercio, aunque bajo la dependencia de los agentes diplomáticos y consulares, a quienes auxiliarían⁷².

Más tarde, cuando en 1913 se reorganizaron los servicios de información y promoción comercial para armonizar los que funcionaban en los dos ministerios, se contempló también, formalmente, el eventual nombramiento por parte de Fomento de «Agentes especiales para el servicio del Comercio exterior y Expansión comercial». Establecía el RD una distinción entre: agregados comerciales a las embajadas, legaciones o consulados, que seguirían, en su carácter y relación con la autoridad diplomática, las mismas normas que los agregados militares y navales; agentes encargados de estudios concretos, cuyo nombramiento se notificaría simplemente al Ministerio de Estado y a los respectivos representantes diplomáticos para gozar de su respaldo y colaboración, pero sin autorizarles ningún acto de gestión; y, finalmente, todo tipo de agentes mercantiles, viajeros de comercio, consignatarios, representantes... a quienes el ministerio considerase de utilidad subvencionar o auxiliar en el ejercicio de su misión particular.

Sin embargo, faltos de una organización clara y reglamentada —el servicio se fue desempeñando por «agentes circunstanciales» que no permanecían en sus puestos el tiempo suficiente para adquirir el necesario conocimiento del país—, no dieron los resultados perseguidos. Así, en 1916 el Ministerio de Fomento decidió definir mejor las condiciones de sus nombramientos y de sus misiones, para una mayor eficacia, en presencia de las circunstancias creadas

⁷¹ *RO del ministro de Hacienda*, 10-7-1898.

⁷² *RD del Ministerio de Fomento*, 22-3-1907.

por la Gran Guerra. Los representantes diplomáticos y consulares debían procurar que las personas a quienes fueran a proponer para estos cargos tuvieran residencia fija en la localidad respectiva, conocimiento del idioma de que se tratase y también práctica comercial. Mantenía su dependencia de los cónsules y la correspondencia directa con Fomento⁷³.

El Instituto de Comercio e Industria, creado en 1922 en el Ministerio de Trabajo, también preveía la posibilidad de contar con agentes o corresponsales exteriores, de acuerdo con el Ministerio de Estado⁷⁴. Pero fue Primo de Rivera quien se propuso la organización de un cuerpo técnico de agregados comerciales, destinados a las embajadas y legaciones. Solo planteado en 1927, al reorganizar los servicios del Consejo de la Economía Nacional⁷⁵, fue creado el servicio, por vía de ensayo, en 1929, en el seno de la Dirección General de Comercio y Abastos del Ministerio de Economía Nacional, partiendo de la observación de que «la complejidad de la vida mercantil y el empuje de la competencia en ciertos mercados extranjeros supone una actuación preferente y a veces exclusiva, que escapa a la amplitud característica de la función consular»⁷⁶.

Fue al año siguiente cuando procedió el Ministerio de Economía Nacional a dotar a este servicio de un carácter definitivo, considerando que el ensayo llevado a cabo invitaba a robustecerlo. No deja de resultar paradójico que el ministro considerara que quienes mejor habrían de desempeñar las funciones de agregados comerciales —«elemento primario indispensable para todo intento de expansión económica»— eran los funcionarios de la carrera diplomática⁷⁷, en que se habían fundido las antiguas carreras diplomática y consular, si bien es cierto que se dejaba abierta la puerta a que pudieran serlo también funcionarios del ministerio en cuyo seno habían visto la luz. Bajo la dependencia técnica y administrativa de este departamento, actuarían como subordinados jerárquicos del jefe de la misión diplomática respectiva, con una división en tres categorías: consejeros comerciales y agregados comerciales de primera y de segunda clase, a los que se podían adjuntar, en determinadas ocasiones, agentes comerciales subalternos. Para mantenerse en contacto con los centros productores nacionales, debían realizar cada cierto tiempo estancias en España, con visitas a aquellos centros⁷⁸.

Con estas características, el Ministerio de Economía Nacional abrió concurso, en 1930, para una plaza de consejero comercial, tres de agregado comercial de primera clase y seis de agregado comercial de segunda clase. Cuatro de

⁷³ *RO del ministro de Fomento*, 5-5-1916.

⁷⁴ *RD del Ministerio de Trabajo, Comercio e Industria*, 2-6-1922.

⁷⁵ *RD-Ley de la Presidencia del Consejo de Ministros*, 16-2-1927 (art. 119). Véase también el artículo de Manuel Danés, «Los agregados comerciales», *El Trabajo Nacional*, Barcelona, n.º 1380, nov. 1927: 636-637.

⁷⁶ *RD-Ley*, 19-4-1929.

⁷⁷ Que hubieran servido al menos dos años en destinos consulares.

⁷⁸ *RD del Ministerio de la Economía Nacional*, 9-9-1930.

estos funcionarios serían destinados a Europa, a los que se sumaría un quinto que tendría por área de trabajo Portugal y la zona francesa de Marruecos; tres se embarcarían con rumbo a América; uno, para Turquía y norte de África; y, por último, otro a Extremo Oriente⁷⁹.

En lo que se refiere al Ministerio de Estado, desde su puesto de diputado y en el contexto de los debates sobre los presupuestos ministeriales, Francesc Cambó había conseguido en 1916 que el presupuesto ministerial contemplara el envío de agentes comerciales al extranjero⁸⁰. Sin embargo, tan solo serían provistas dos de las plazas consignadas: Emilio Boix fue encargado del estudio de los mercados de Argentina, Uruguay, Paraguay y Brasil; y Cayetano Rosich estuvo comisionado para Chile, Bolivia y Perú⁸¹. Ambos permanecieron en sus puestos hasta la llegada de la dictadura de Primo de Rivera, quien, dentro de su plan de reducciones económicas «y teniendo en cuenta que el objeto de las comisiones comerciales se cumple en parte por los Cónsules de España», suprimió una de las dos plazas, dejando solo a Emilio Boix⁸², «por ser el que ha demostrado más trabajo, actividad y celo», quien pasó a cubrir también Chile, Perú, Ecuador y Panamá⁸³.

El Ministerio de Estado comisionó a Emilio Boix, en abril de 1918, animado claramente por su empeño en incrementar el flujo comercial hacia las repúblicas de Hispanoamérica, y como parte de la preparación de la acción económica con la que afrontaría España la situación que iría a configurar la guerra mundial⁸⁴. Sin desempeñar en la primera etapa ningún tipo de representación oficial en el país de destino —tan solo adquirió el carácter de agregado comercial cuando fue confirmado en el cargo por el gobierno de Primo de Rivera⁸⁵—, Boix desempeñaría sus funciones bajo las órdenes de los representantes diplomáticos y consulares y comunicaría sus trabajos a Madrid a través de su conducto.

Los viajes que fue realizando periódicamente dieron como fruto un buen número de estudios, tanto sobre el estado general de la economía y del comercio de aquellos países como sobre sectores concretos, que fueron publicados por el Centro de Información Comercial, representando una buena proporción de los editados por este organismo en aquellos años, así como gran cantidad de informaciones comerciales que remitía con carácter regular⁸⁶. Por otra parte,

⁷⁹ *Gaceta de Madrid*, 21-11-1930: 1104. FERNÁNDEZ, 2005: 7-9.

⁸⁰ PETROVICI, 2019: 221-223.

⁸¹ *Carta de Mariano Viada y Rafael Vehils, presidente y director respectivamente de la Casa de América, al ministro de Estado*, mayo de 1921, AGA, 54/1801, exp. 689.

⁸² Al final de nuestro período lo encontramos en el mismo puesto.

⁸³ *RO*, 11-11-1923, dirigida al subsecretario del Ministerio de Estado.

⁸⁴ *RO del Ministro de Estado*, 25-4-1918, AGA, 54/9154.

⁸⁵ *Carta del Subsecretario al embajador en Buenos Aires*, 10-4-1924, AGA, 54/9181.

⁸⁶ A modo de ejemplo, véanse las informaciones comerciales 21 a 85 remitidas entre julio y diciembre de 1924, por conducto de la embajada, con destino al Consejo de la Economía

proyectado el Primer Congreso del Comercio de Ultramar, el Comité Organizador lo nombró delegado suyo en los países en que fungía como comisionado comercial⁸⁷. Su misión: organizar la difusión entre los medios mercantiles españoles —en especial las cámaras de comercio, buscando activamente el apoyo de la prensa— y estimularles para que enviasen delegados al congreso, lograr que las cámaras de comercio se involucrasen en los objetivos del mismo, y remitir documentación necesaria para los trabajos del congreso⁸⁸.

Si el Ministerio de Estado renunció a explorar con mayor ahínco las posibilidades de estos empleos, se debió, en buena medida, a que su análisis seguía siendo el mismo que años atrás: si bien veía conveniente que otros ministerios enviasen puntualmente agentes técnicos a determinados lugares, consideraba que el Estado debía canalizar su labor de información y auxilio al fomento del comercio exterior a través de sus agentes diplomáticos y consulares, tanto más cuanto que no se encontraba en condiciones de «extender al mundo entero el servicio de agentes mercantiles especiales»⁸⁹.

Sin embargo, no faltó quien contestara su planteamiento. Desde luego fue el caso del parlamento, donde esta cuestión fue abordada en numerosas ocasiones. Si bien la opinión generalizada seguía reconociendo a los cónsules como los agentes comerciales en el extranjero —de quienes debía proceder el grueso de la información con la que llevar a cabo los estudios que orientasen la política económica exterior del país⁹⁰—, hubo diputados que consideraron insuficiente la formación técnica de los agentes consulares en materia comercial y que, contabilizando también todas las demás ocupaciones que conformaban la actividad del cónsul, indicaron la necesidad de contar con agentes entregados únicamente a las cuestiones comerciales⁹¹. De esta manera, en la inmediata posguerra, Rafael Vehils, diputado de la Lliga y director de la *Revista Comercial Iberoamericana Mercurio*, planteó la idea de los agregados comerciales⁹², y seguiría haciendo gestiones ante el ministro de Estado desde su puesto de director de la

Nacional, AGA, 54/9181. También las informaciones comerciales 133 a la 226, enviadas entre mayo y diciembre de 1925, AGA, 54/9186.

⁸⁷ *Carta del presidente del Comité del Primer Congreso Nacional del Comercio Español de Ultramar al embajador en Buenos Aires*, 4-12-1922, AGA, 54/9178.

⁸⁸ *Instrucciones generales para el Sr. Delegado del Comité organizador del «Primer Congreso Nacional del Comercio Español en Ultramar» en la República Argentina, Uruguay, Paraguay y Brasil (D. Emilio Boix)*, s/f, AGA, 54/9178.

⁸⁹ *Carta del ministro de Estado al ministro de Fomento*, 12-12-1910, AGA, 54/1686.

⁹⁰ *DSC, CD*, 138, 14-6-1912: 3814.

⁹¹ *DSC, CD*, 96, 22-11-1916: 3081; 81, 5-3-1920: 4791; 82, 9-3-1920: 4828-4829; 52, 5-6-1922: 2150-2151, entre otros.

⁹² Para justificar la necesidad de los agregados comerciales se refiere al «hecho de la poca preparación que tiene nuestro Cuerpo diplomático para los asuntos comerciales, de los escasos elementos, dicho sea, en su descargo, con que cuentan, y al mismo tiempo, y esto es lo más grave, del poco interés que demuestran». Véase *DSC, CD*, 130, 26-2-1919: 5293-5295.

Casa de América⁹³, aunque sin unos resultados positivos. Las insistencias —casi siempre estériles— se sucederían, haciendo hincapié sus defensores en «la complejidad de la vida moderna y de la lucha incesante originada por la competencia», que hacían que el cuerpo consular resultase insuficiente⁹⁴.

Sin embargo, también entre las mismas filas diplomáticas hallaron estos empleos buenos aliados. En efecto, algunos lamentaron su ausencia e hicieron gestiones para que el ministerio se decidiera a crear algún puesto en su demarcación. En septiembre de 1919, el ministro de España en Pekín trató de estimular al ministro de Estado en favor del desarrollo comercial con China, haciéndole ver que, a pesar de ser exiguo, tanto el entorno mercantil español como el chino daban constantes muestras de interés por incrementarlo. Para un adecuado aprovechamiento de aquellas circunstancias, proponía el nombramiento de un español, Alfredo Blanco, empleado de la Inspección General de Aduanas china, quien acababa de publicar una obra con el título *Breve estudio acerca del estado actual y posible desarrollo del comercio entre España y China*, como agregado comercial en la legación, subrayando que «casi todas las que hay en Pekín tienen este cargo en su personal y a veces en algunas llega a ser de excepcional importancia»⁹⁵. No fue en vano la gestión hecha, ya que, pocos meses después, Blanco fue nombrado agregado comercial honorario en aquella legación, además de que el CIC publicó su obra, con la difusión habitual⁹⁶.

Otro ejemplo nos lo proporcionan el Consulado y la Embajada de España en Washington, cuya intensa actividad, al menos durante los años 1927-1929, de fomento del comercio con los Estados Unidos⁹⁷, llevó al secretario general del Ministerio a llamar la atención de Primo de Rivera

⁹³ *Carta de Mariano Viada y Rafael Vehils, presidente y director respectivamente de la Casa de América, al ministro de Estado*, mayo de 1921, *Carta de Rafael Vehils a Emilio de Palacios, subsecretario del Ministerio de Estado*, 26-7-1921, *Carta de Vehils al marqués de Lema*, 28-7-1921 y *Carta de Vehils a Palacios*, 11-8-1921, en que solicitaban el nombramiento de los dos comisionados que faltaba por nombrar, proponiendo como destinos Venezuela, Colombia, Ecuador, las repúblicas centroamericanas, México y Cuba, para estudiar la manera de contrarrestar «la política arrolladora de los Estados Unidos», AGA, 54/1801, exp. 689.

⁹⁴ *Voto particular de Martínez Campos al presupuesto del Ministerio de Estado*, DSC, CD, 48, 30-5-1922, apéndice 4: 6. El diputado de la Lliga Eduardo Aunós mantuvo una posición similar, DSC, CD, 50, 1-6-1922: 2075.

⁹⁵ *Carta del ministro de España en Pekín a Ministerio de Estado*, 30-9-1919, AGA, 82/5503, exp. 15.

⁹⁶ *Carta de Francisco Agramonte a Alfredo Blanco*, 17-5-1920, transmitiéndole las Reales Órdenes que contenían su nombramiento y el encargo al CIC, AGA, 82/5503, exp. 15. En efecto, poco después, encontramos a Blanco firmando, como agregado comercial en Pekín, un breve informe sobre el comercio exterior de China en la *Revista de Geografía colonial y mercantil*, Madrid, 17-18, 1920-1921: 336-337.

⁹⁷ Véase la documentación contenida en la caja 1799 de los fondos de Comercio de la Sección de Asuntos Exteriores albergados en el Archivo General de la Administración, AGA, 54/1799.

... acerca de la lamentación del expresado Embajador respecto al hecho de que en aquella representación diplomática no exista un Agregado Comercial, que, indudablemente, sería de evidente utilidad para nuestro intercambio con Norteamérica⁹⁸.

En el marco del Segundo Congreso Nacional del Comercio Español de Ultramar, celebrado en 1929, el secretario de embajada Tomás Sierra, que, más adelante, desarrollaría su carrera en el ámbito consular, se mostró muy favorable a las figuras de los agregados comerciales, reproduciendo los argumentos dados por el gobierno del marqués de Estella, en el sentido de la incapacidad de los consulados y de las Cámaras de Comercio de desarrollar aquellas funciones⁹⁹.

Por su parte, las Cámaras de Comercio presentaron posiciones enfrentadas, lo que se puso de manifiesto en el congreso mencionado. Si algunas pedían un aumento del número de los agentes que, por vía de ensayo, se habían enviado a América¹⁰⁰, otras mostraron su firme rechazo a estas figuras, evidenciando con ello su percepción de los agentes comerciales como competidores suyos y de los representantes diplomáticos y consulares en su función asesora, una función que había sido reforzada en la reorganización que conocieron tras el congreso de 1923¹⁰¹, cuando se les encomendaron además amplias funciones en el ámbito de la información y promoción comercial en el extranjero¹⁰².

CONCLUSIONES

En las páginas que anteceden ha quedado contrastada la preocupación de la diplomacia española por dotarse de herramientas con las que afrontar los retos y las maneras que iban adoptando las relaciones entre estados en las primeras décadas del siglo XX, cuyo centro aparecía cada vez más ocupado por las cuestiones económicas y comerciales. Mucho antes de la Gran Guerra, la pérdida de sus mercados ultramarinos determinó a las autoridades españolas a asumir más amplias cotas de responsabilidad en la tarea de expansión comercial en el extranjero, lo que se canalizó a través de las estructuras diplomáticas, tanto en la Administración central como en el exterior.

La pronta puesta en marcha de órganos dedicados a la promoción comercial, antes de que se cerrase el siglo XIX, siguió en el Ministerio de Estado unos

⁹⁸ *Carta de Baldomero Lois al ministro de Estado*, 28-7-1927, AGA, 54/1799. Recordemos que fue precisamente en 1927 cuando se propuso el Gobierno de Primo de Rivera la creación de agregados comerciales, que verían la luz dos años más tarde, y de manera definitiva en 1930. Sin embargo, ninguno de ellos sería destinado a los EE. UU.

⁹⁹ *II Congreso Nacional del Comercio Español en Ultramar*, 1929: 20-21.

¹⁰⁰ *II Congreso Nacional del Comercio Español en Ultramar*, 1929: 201 y 209.

¹⁰¹ *RD del Ministerio de Estado*, 12-7-1923.

¹⁰² *II Congreso Nacional del Comercio Español en Ultramar*, 1929: 139, 156 y 184.

esquemas de actuación basados en una constante comunicación con los empresarios y productores, la difusión de las informaciones de carácter comercial que procedían —en mucha mayor abundancia ahora— de sus agentes en el extranjero, el contacto entre productores españoles y empresarios extranjeros, la publicidad entre estos últimos de información relativa al comercio nacional, etc.

La necesidad de encontrar nuevos mercados para los productos nacionales, ante la pérdida de las colonias, fue también lo que movió al Estado a enviar agregados comerciales a varias de sus misiones consulares de América, de nuevo en 1898. No hay que descuidar el detalle de que estos agentes eran ajenos a las carreras diplomática y consular, siendo miembros de un cuerpo técnico de funcionarios públicos, lo que nos anticipa la apertura de las puertas de la diplomacia a actores nuevos.

Es cierto que estos agregados no consolidaron su posición, apareciendo después tan solo de manera esporádica, y, en lo sucesivo, fueron los cónsules —y junto a ellos también los diplomáticos— quienes asumieron aquellas tareas de auxilio a la expansión comercial, de modo que, hasta finales de los años veinte, España no fue capaz de organizar, como sí hicieron, por ejemplo, Francia y Gran Bretaña inmediatamente después de la guerra, una estructura de agentes especializados exclusivamente en cuestiones comerciales. Sin embargo, hay que tomar en consideración varios elementos: en primer lugar, y aunque parezca una obviedad, necesario es subrayar que si bien España actuó con algunos años de retraso, no es menos cierto que terminó adoptando esa medida; en segundo lugar, si la diplomacia española actuó con cierto retraso con respecto a los países pioneros, tanto su cronograma como el alcance de sus medidas se movieron en unos parámetros muy similares a los de otras diplomacias, superando incluso a algunas de ellas; y, en tercer lugar, las dificultades económicas del país, la repulsa social que generaba el gasto diplomático, las necesidades imperiosas de destinar recursos a mejorar la red diplomática y consular, la variedad de opiniones de los distintos sectores implicados y el hecho de no ser aún un sistema probado y asentado en otros países, en los que fue conociendo no pocos cambios y retrocesos, son factores que explican en buena medida el atraso acumulado por la diplomacia española en este punto. A la postre, hay que subrayar que eran las redes consulares las que más extendidas se hallaban, siendo ellas las que siguieron aportando el grueso de la información comercial y soportando la parte más importante de la colaboración oficial con los empresarios nacionales.

Las tensiones entre los diferentes departamentos ministeriales por el control de todos estos resortes, con las consiguientes implicaciones para la coherencia y la unidad de acción en el exterior, desempeñaron un papel de primer orden en todo este proceso. Y cuando en los años veinte la complejización conocida por este ámbito, como consecuencia de la guerra, exigió una reestructuración de los servicios en una unidad fuerte y capaz de responder adecuadamente a aquella, el Palacio de Santa Cruz vio cómo le era enajenada una parte sustancial de

su capacidad de acción en el exterior, perdiendo para siempre la hegemonía que había disfrutado tradicionalmente, ni más ni menos que lo que estaba ocurriendo en otros países de su alrededor.

BIBLIOGRAFÍA

- Badel, Laurence, «Les acteurs de la diplomatie économique française au XX siècle : les mutations du corps des attachés commerciaux (1919-1950)», *Relations internationales*, 114 (París, 2003): 189-211.
- Badel, Laurence, *Diplomatie et grands contrats. L'État français et les marchés extérieurs au XX^e siècle*, París, Publications de la Sorbonne, 2010.
- Barbier Decrozes, Madeleine, *Du protectionnisme à la mondialisation 1898-1998. Histoire des Conseillers du Commerce extérieur de la France*, París, CCE Communication, 1999.
- Blessing, Ralph, «A Changing Diplomatic World», en Gordon Martel (ed.), *A Companion to International History 1900-2001*, Oxford, Wiley, 2007: 65-77.
- Carrizo Sainero, Gloria, *La promoción comercial en España hasta 1936*, Madrid, Instituto Español de Comercio Exterior, 1992.
- Carron de la Carrière, Guy, *La diplomatie économique. Le diplomate et le marché*, París, Economica, 1998.
- Catálogo de Exportadores Españoles*, Madrid, Centro de Información Comercial del Ministerio de Estado, 1918.
- Catálogo del Museo Comercial (Sección de Marruecos)*, Madrid, Centro de Información Comercial del Ministerio de Estado, 1910.
- De la Torre del Río, Rosario, «De ultramar a la frontera meridional: iniciativas en busca de una garantía internacional para España, 1898-1907», en Guadalupe Gómez-Ferrer y Raquel Sánchez (coords.), *Modernizar España: proyectos de reforma y apertura internacional (1898-1914)*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2007: 153-176.
- Fernández Rodríguez, José María, «75 años de técnicos comerciales y economistas del Estado», artículo del monográfico «75 años de política económica española», *Información Comercial Española*, 826 (Madrid, 2005): 7-9.
- Hamilton, Keith y Langhorne, Richard, *The Practice of Diplomacy: Its Evolution, Theory and Administration*, Nueva York, Routledge, 2000.
- II Congreso Nacional del Comercio Español en Ultramar*, Madrid, Ministerio de Economía Nacional, 1929.
- Maluquer de Motes, Jordi, «Las consecuencias económicas de las guerras de 1898», *Revista de Occidente*, 202-203 (Madrid, 1998): 264-277.
- Martínez de Velasco Farinós, Ángel, «La reforma del cuerpo diplomático por Primo de Rivera», *Revista Internacional de Sociología*, 35 (Madrid, 1980): 409-442.
- Neila Hernández, José Luis, *Regeneracionismo y política exterior en el reinado de Alfonso XIII (1902-1931)*, Madrid, Comisión Española de Historia de las Relaciones Internacionales, 2002.

- Orduña Rebollo, Enrique, «Reformas de la administración pública durante la dictadura de Primo de Rivera», en Elena Maza Zorrilla y María de la Concepción Marcos del Olmo (coords.), *Estudios de historia: homenaje al profesor Jesús María Palomares*, Valladolid, Universidad de Valladolid, 2006: 195-210.
- Petrovici, Zorann, *Mundo nuevo, ¿diplomacia nueva? La influencia de la Gran Guerra en las prácticas diplomáticas del reinado de Alfonso XIII. Un estudio comparado con la diplomacia francesa*, tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid, 2019.
- Prados de la Escosura, Leandro, *De imperio a nación. Crecimiento y atraso económico en España (1780-1930)*, Madrid, Alianza Editorial, 1988.
- Ricard, Bruno, *L'État et l'expansion commerciale de la France. Information économique extérieure, des consuls aux conseillers commerciaux, 1681-1939*, tesis para la obtención del diploma en paleografía archivística, París, École des Chartes, 1992.
- Sendín de Cáceres, Paloma, «Evolución de la política de promoción comercial», artículo del monográfico «75 años de política económica española», *Información Comercial Española*, 826 (Madrid, 2005): 209-221.

Recibido: 14/07/2020

Aceptado: 10/12/2021

