



SOCIÉTÉ des NATIONS
ENTRÉE des DELEGUES et de la PRESSE

Zorann Petrovici

MUNDO NUEVO, ¿DIPLOMACIA NUEVA?

Un estudio comparado de las prácticas diplomáticas en la España de Alfonso XIII

BIBLIOTECA DIPLOMÁTICA ESPAÑOLA
Sección ESTUDIOS 41

ZORANN PETROVICI

**MUNDO NUEVO,
¿DIPLOMACIA NUEVA?**

**Un estudio comparado de las
prácticas diplomáticas en
la España de Alfonso XIII**

MINISTERIO DE
ASUNTOS EXTERIORES,
UNIÓN EUROPEA Y
COOPERACIÓN

MADRID 2023

SUBSECRETARÍA

Secretaría General Técnica

Vicesecretaría General Técnica

Área de Documentación y Publicaciones

© Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, para esta edición.

© Zorann Petrovici

© de las imágenes: los autores y/o las instituciones

NIPO: 108-22-051-4 (Papel)

NIPO: 108-22-052-X (En línea)

Depósito Legal: M-28062-2022

ISBN: 978-84-19003-05-8

Foto de portada: José Yanguas Messía (con bastón) junto a José María Quiñones de León, en la sede de la Sociedad de Naciones (Ginebra), el 13 de marzo de 1926. Fuente: gallica.bnf.fr / Bibliothèque nationale de France.

Diseño e impresión: Exce Corporate Production

Catálogo de Publicaciones de la Administración General del Estado: <https://cpage.mpr.gob.es/>

El contenido de esta publicación es responsabilidad exclusiva de su autor y no refleja necesariamente la postura del MAUC.

En esta publicación se ha utilizado papel libre de cloro reciclado y/o papel de fibra virgen de bosques gestionados de manera sostenible con el certificado “FSC”, de acuerdo con los criterios medioambientales de la contratación pública.

A tenor de lo dispuesto en la Ley de Propiedad Intelectual, no está permitida la reproducción total o parcial de esta publicación, ni su tratamiento informático, ni la transmisión de ninguna forma o por cualquier medio, ya sea electrónico, por fotocopia, por registro u otros métodos, ni su préstamo, alquiler o cualquier otra forma de cesión de su uso, sin el permiso previo y por escrito del autor, salvo aquellas copias que se realicen para su uso exclusivo del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación.

*A mi hermana,
a mis padres*

Este libro procede de la tesis doctoral que recibió el Premio Enrique Fuentes Quintana de Funcas –Categoría Humanidades– en la convocatoria 2019-2020

AGRADECIMIENTOS

Todos los fallos que pueda contener este libro son exclusivamente responsabilidad mía. Pero muchos de sus aciertos se deben, en parte, a la ayuda, colaboración o apoyo que he ido encontrando a mi alrededor a lo largo de su preparación. Por todo ello quiero dejar aquí constancia de mi gratitud. En primer lugar, a Juan Pablo Fusi y Carlos Sanz, quienes me aceptaron como discípulo y guiaron mis pasos en mis inicios como historiador. Un camino que no habría sido posible sin la ayuda estatal que, en forma de contrato predoctoral de Formación del Profesorado Universitario en la Universidad Complutense de Madrid, me concedió el Ministerio de Educación. Confío en que esta publicación pueda recompensar mínimamente esa generosa contribución recibida.

La entusiasta acogida de Laurence Badel durante mis estancias de investigación en París (en l'École Normale Supérieure y en la Universidad de París I Panthéon-Sorbonne), sus orientaciones y la confianza que constantemente ha mostrado hacia mi trabajo —renovada ahora en una nueva estancia postdoctoral bajo su dirección— ocupan un espacio aparte en este capítulo de agradecimientos.

Este libro debe mucho —¡qué duda cabe!— al tribunal calificador de mi tesis doctoral, presidido por Juan Carlos Pereira e integrado por Jean-Marc Delaunay, Antonio López Vega, Ángeles Lario y Jordi Canal. Al igual que al jurado (Antonio Hidalgo —presidente—, M^a Teresa Camacho, Salvador Gallego, Eduardo Infante, Leopoldo La Rubia, Elena Maestro y Xosé Padilla) del Premio Enrique Fuentes Quintana, que me fue otorgado en la categoría de Humanidades en la convocatoria 2019-2020, y a la generosidad de Funcas, que impulsa estos premios y los sostiene económicamente.

Jean-Marc Delaunay, José Antonio Montero, José Luis Neila, María Dolores Elizalde, José Miguel Hernández Barral, Emilio de Diego, Stanislas Jeannesson, Isabelle Dasque, Carmen Crespo, Margarita Muñoz, Aránzazu Álvarez, Emilio Rosillo, Laurent Chevalier, Jean-Philippe Dumas... han contribuido —con sus ideas, sugerencias, comentarios o correcciones, con su trabajo exquisito en el caso

de los profesionales del mundo archivístico y bibliotecario— a elevar la calidad del trabajo que publicamos.

Y se publica gracias al interés y generosidad del Ministerio de Asuntos Exteriores y de la Escuela Diplomática. Mi reconocimiento hacia estas dos instituciones se concentra en las personas de Rosa Velázquez, Ana de Francia —Secretaria General Técnica y Jefa de Publicaciones del Ministerio respectivamente— y María Olivas —Jefa de la Biblioteca de la Escuela Diplomática—, y a sus equipos, por su amabilidad y profesionalidad, así como por la libertad y las facilidades que me han concedido en la preparación del manuscrito y en el proceso de edición.

Si la ayuda profesional es fundamental en cualquier proyecto de esta naturaleza, nada podría hacerse sin el apoyo y cariño constante de los amigos. Sin pretender agotar la lista de quienes me han acompañado en los éxitos y en los fracasos, en la ilusión y en la decepción, no puedo dejar de pensar —además de los ya mencionados— en Lavinia Dragota, Daniela Capotescu, Almudena Hernández, Carmen Campo, Mayte y Montse González, Cécile Hupin, Virginie Lisbonne, Aurore Bonnigal, Hakim Benbadra, Clara Iehl, Margaux Damain, Santiago López, Miquel Cañellas, Amadeo Rey, José Luis Sancho, Rafael Guardans, Raquel Correa, Meri Caballero, Javier Wrana, Daniel Sanz, Rosario Henríquez de Luna y las hijas de Beatriz de Silva de Alcázar de San Juan. A todos ellos, mi gratitud sin reserva, pues, como dejó escrito Voltaire, «toutes les grandeurs de ce monde ne valent pas un bon ami».

Por último, pero en realidad debería haber empezado con ellos, mi mayor agradecimiento se dirige hacia mis padres y mi hermana, quienes han aceptado con inmenso amor y comprensión mis largas ausencias desde que empecé mi formación universitaria. Nada de lo conseguido hasta aquí habría sido posible sin la dedicación y esfuerzo de mis padres, si no me hubieran educado como lo hicieron, en el respeto, la responsabilidad, el sentido del deber, la constancia y el trabajo, y si un buen día no hubieran decidido coger un par de maletas y marcharse al otro lado del continente, en busca de una vida mejor. Por todo ello, mi reconocimiento y gratitud hacia ellos estarán siempre vivos. En una de las más bellas definiciones de la amistad que conozco, Sabina dice que «cuando estalle la guerra, estaré en la trinchera contigo». Quien firma estas líneas algo sabe —como historiador— de lo que una trinchera significa. Pues bien, con el paso de los años, he comprendido que, fuera lo que fuese, mi madre es la persona que compartirá conmigo cualquier trinchera que la vida me pusiera por delante. No es poco aprendizaje. Mi último —y constante— pensamiento es para mi hermana, cuya llegada al mundo estuve esperando desde que tengo uso de razón. Su amor es un pilar fundamental en mi vida y su sola presencia basta para la felicidad.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	5
I. PROFESIONALIZAR Y DEMOCRATIZAR LA DIPLOMACIA: FORMACIÓN Y SELECCIÓN DE LOS AGENTES DEL SERVICIO EXTERIOR.....	19
1. El Instituto Diplomático y Consular: orígenes de una institución	22
2. L'École Libre des Sciences Politiques y el Instituto Diplomático y Consular: dos instituciones con un peso desigual en sus respectivas sociedades	29
2. 1. Medios económicos: subvención pública vs patrimonio privado.....	30
2. 2. Diferente relevancia en la formación de los cuadros diplomáticos.....	35
3. El Instituto Diplomático y Consular: una institución científica y de divulgación internacionalista	44
3. 1. Una biblioteca actualizada constantemente	45
3. 2. Especial atención a la Gran Guerra	49
3. 3. Claustro de profesores del Instituto: una aproximación prosopográfica.....	54
3. 4. El Instituto Diplomático y Consular: un destino unido al del régimen que lo creó	59
4. Calle Marqués de Cubas y Rue Saint-Guillaume: dos ordenamientos académicos similares.....	63
4. 1. Planes de estudio: ¿adaptación a los cambios internacionales?	63
4. 2. El Derecho internacional y la Historia diplomática: los pilares de una formación internacionalista	71
4. 3. Más allá de la teoría: aspectos técnicos en la formación diplomática.....	83
5. Sistemas de selección: democratizando la carrera... <i>ma non troppo</i>	87
5. 1. Los sistemas de selección de cuadros: meritocracia y cooptación	88
5. 2. Los conocimientos requeridos: hacia una profesión cada vez más técnica....	98
5. 3. La carrera diplomática, ¿dominio de una élite social y económica?	101

II. LOS PARLAMENTOS SE INTERESAN POR LA DIPLOMACIA.

UNA EVOLUCIÓN A DOS VELOCIDADES 113

1. Hacia un control parlamentario de la política exterior..... 117

1. 1. El Parlamento de la Restauración: órgano fiscalizador de la acción gubernamental..... 117

1. 2. Vías para ejercer el control parlamentario..... 120

1. 3. Hacia un control parlamentario de la política exterior:
de la inhibición a la denuncia 125

1. 4. La guerra intensifica las exigencias de los parlamentarios: la opinión pública española también existe 139

2. ¿Qué preocupa a Sus Señorías de la política internacional? 148

2. 1. Marruecos 148

2. 2. América 152

2. 3. Oriente..... 154

3. Modernizar una maquinaria desprestigiada..... 155

3. 1. Retrato robot de la carrera: los cónsules, el ojito derecho de Sus Señorías..... 156

3. 2. «Comercializar el Ministerio de Estado» 163

3. 3. La Conferencia parlamentaria internacional del Comercio:
un foro donde a España se la esperó, pero apenas estuvo 172

4. Francia: de la fiscalización a la acción diplomática parlamentaria 178

4. 1. El Parlamento francés: una activa labor de fiscalización 178

4. 2. Fiscalizar la acción exterior del Gobierno: los debates presupuestarios..... 180

4. 3. La Comisión de Asuntos Exteriores: más allá del control al Gobierno,
una incipiente diplomacia parlamentaria 185

4. 4. Pinceladas para un retrato del aparato diplomático francés 202

III. ESPECIALIZACIÓN Y EXTENSIÓN DE LA DIPLOMACIA:

ESTRUCTURAS Y ACTORES 204

1. El Quai d'Orsay y el Palacio de Santa Cruz: evolución y adaptación..... 208

1. 1. Las reformas del Quai d'Orsay 208

1. 2. El Palacio de Santa Cruz: una adaptación condicionada..... 210

2. La diplomacia económica antes y después de la Gran Guerra.....	225
2. 1. Lenta reacción a una nueva realidad: el Quai d'Orsay pierde terreno	225
2. 2. Los intentos del Quai d'Orsay de recuperar el poder perdido	236
2. 3. Nuevos campos para los servicios diplomáticos españoles: la expansión comercial	243
2. 4. Medios para el desarrollo de la promoción comercial española.....	247
2. 5. Limitaciones y deficiencias	255
2. 6. Nuevos actores: el monopolio del Ministerio de Estado se resquebraja.....	256
2. 7. Los agentes de la expansión comercial de España en el extranjero.....	263
3. Las representaciones diplomáticas y consulares: ¿una red a la altura de los objetivos de política exterior?.....	278
3. 1. Representación diplomática de España	278
3. 2. Representación diplomática de Francia	292
3. 3. Representación consular de España	297
3. 4. Representación consular de Francia	312
 IV. VINO NUEVO EN ODRES VIEJOS: LAS DIPLOMACIAS NACIONALES FRENTE AL MULTILATERALISMO	 319
1. La Sociedad de Naciones, una organización anhelada por el pueblo	324
1. 1. Francia: un movimiento que se abre camino con dificultad	324
1. 2. La opinión pública, un actor en busca de papel	325
1. 3. España: de la esperanza a la desilusión	329
2. Un nuevo orden internacional	336
2. 1. España, inserta en las nuevas coordenadas internacionales.....	336
2. 2. ¿Innovar la diplomacia francesa? <i>C'est pas évident</i>	339
3. La SDN y la soberanía nacional: un complejo juego de equilibrios.....	343
3. 1. Las limitaciones a la soberanía nacional: negadas por unos, deseadas por otros, sobrellevadas por la mayoría	343
3. 2. Ante todo, ¡no un supra-Estado!	348
3. 3. ¿Un cuerpo internacional de funcionarios?	352
4. Toma de posiciones sobre la Sociedad de Naciones y sus implicaciones.....	373
4. 1. Un proyecto excluyente dominado por las grandes potencias.....	373

4. 2. Hacia la paz por la cooperación internacional	376
4. 3. Garantía de integridad territorial para una pequeña potencia.....	378
5. La Oficina Española de la Sociedad de Naciones y el Service français de la Société des Nations	379
CONCLUSIONES.....	385
FUENTES Y BIBLIOGRAFÍA	397
ÍNDICE DE CUADROS, MAPAS, GRÁFICAS E ILUSTRACIONES	429
ANEXOS	431

INTRODUCCIÓN

Un proceso transnacional de modernización de la diplomacia puede seguirse con claridad en las décadas finales del siglo XIX y primeras del XX. En todas partes, las exigencias de los tiempos modernos —derivadas, entre otros, del grado de complejidad y tecnicidad alcanzado por las relaciones internacionales, de la importancia creciente de las cuestiones comerciales, de la afirmación cada vez mayor de la opinión pública y, no menos importante, de la aceleración de los medios de transporte y de comunicación— empujaron a los estados a emprender unas adaptaciones insoslayables, que no dejaron, sin embargo, de despertar las reticencias de determinados sectores, caracterizados por unas concepciones conservadoras de las prácticas diplomáticas.

La historiografía ha identificado un modelo de transformaciones en esa adaptación de las maquinarias diplomáticas al conjunto de cambios experimentados por las relaciones internacionales, que estaría definido fundamentalmente por la tendencia a la profesionalización de la diplomacia, a su democratización y apertura social, a la especialización de sus agentes, a la extensión de las redes diplomáticas y consulares y, por último, por la irrupción del multilateralismo tras la Gran Guerra.¹

Precisamente la Primera Guerra Mundial aparece como un factor prioritario en este modelo. En una interpretación ampliamente aceptada, es considerada por la historiografía como una fuerza revolucionaria, que habría alumbrado en los años 20 una *nueva diplomacia* en sustitución de la *vieja diplomacia*, cuyos modos y principios eran apedreados, culpables a ojos de muchos de la catástrofe mundial. Atrás quedaban unas prácticas arcaicas y obsoletas, basadas en el secreto de las negociaciones; prácticas conocidas y ejercidas por un grupo reducido de iniciados que operaban fundamentalmente desde la vieja Europa, centro de gravedad internacional, en cuyo seno las grandes potencias asumían la responsabilidad del mantenimiento de la paz, mediante el sistema conocido como «concierto

¹ Keith HAMILTON y Richard LANGHORNE: *The Practice of Diplomacy: Its Evolution, Theory and Administration*, Londres y Nueva York, Routledge, 2000; Ralph BLESSING: «A Changing Diplomatic World», en Gordon MARTEL (ed.): *A Companion to International History 1900-2001*, Oxford, Wiley, 2007, pp. 65-77; Mai'a CROSS: *The European Diplomatic Corps: Diplomats and International Cooperation from Westphalia to Maastricht*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2007. Ángel BALLESTEROS: *Diplomacia y relaciones internacionales*, Madrid, MAE, 1995, pp. 177-190 y 207-226.

uropeo». En adelante, la diplomacia, sometida al control democrático, se haría con luz y taquígrafos por hombres —y poco a poco también por mujeres— provenientes de todas las capas de la sociedad; el mapa de actuación diplomática se ensancharía considerablemente, al igual que los ámbitos y materias de su acción, se multiplicarían los actores y los foros y las relaciones pasarían de un ámbito bilateral a uno multilateral, abrazando todos —abierta y generosamente— el espíritu internacional, vacuna que habría de prevenir cualquier eventual regreso del horror de la guerra.²

¿Y España? ¿Dónde queda en este relato? Pues, como siempre, muy atrás. Una parte de los escasos trabajos que han analizado la reacción de la diplomacia española a los nuevos aires dejan caer sobre ella el velo de la excepcionalidad que ha acompañado a menudo la interpretación de la historia contemporánea de España.³ Su largo «recogimiento» de la vida internacional y el atraso general de su modernización la habrían mantenido alejada de las corrientes innovadoras de la diplomacia. La neutralidad de España en la Primera Guerra Mundial propicia otro apoyo argumental a esta tesis. Ausente del primer acto del suicidio colectivo de Europa —por decirlo con Stefan Zweig— y ajena, por lo tanto, a los horrores que experimentaban los pueblos a lo largo y ancho del continente, también habría podido escapar a las mutaciones que la guerra —y la paz—, habrían producido en las prácticas diplomáticas de los estados. Los años de la contienda habrían acentuado, así, el estancamiento de la estructura diplomática española y el retardo del Ministerio de Estado. Anquilosada e incapaz de modernizarse y ponerse a la altura de los países de su alrededor, la vieja diplomacia hispana habría conservado intactos sus principios y evitado un «replanteamiento saludable», lo que, en última instancia, habría perpetuado sus arcaísmos tradicionales.

² «It was in the aftermath of World War I that European statesmen and society in general perceived *old diplomacy* —referring to the gilded age of the late nineteenth century— as no longer effective, and believed major changes were necessary to prevent future outbreaks on the scale of the Great War of 1914. As a result of this perceived failure and pointed blame, diplomacy after the war was labeled *new diplomacy*, and all of European society hoped that this newness would prevent such a war from ever happening again». Mai'a CROSS: *The European Diplomatic Corps...*, p. 106. Véase también: Keith HAMILTON y Richard LANGHORNE: *The Practice of Diplomacy...*, pp. 136 y 168; M^a Dolores ELIZALDE PÉREZ-GRUESO: «Diplomacia y diplomáticos en el estudio actual de las relaciones internacionales», en *Historia Contemporánea*, N^o 15, 1996, pp. 31-52, pp. 37-44 y Antonio MORALES MOYA: «Relaciones internacionales y función diplomática en la Historia Contemporánea», en *Documentación Administrativa*, N^o 205, 1985, pp. 9-50, pp. 29-34. Muchos contemporáneos se habían hecho ya eco de esta concepción: Edward Hallett CARR: *The Twenty Years Crisis, 1919-1939: an Introduction to the Study of International Relations*, Londres, Macmillan, 1939; Harold NICOLSON: *Diplomacy*, Oxford University Press, 1939.

³ Destacan, por su visión general, los trabajos de Jean-François BERDAH: «Diplomates et diplomatie durant l'entre deux Guerres en Allemagne, en Espagne et au Royaume Uni (1919-1939)», en *Bulletin d'Histoire Contemporaine de l'Espagne*, N^o 28-29, 1998-1999, pp. 87-124; y Gerie BLEDSOE: «Spanish Foreign Policy 1898-1936», en James CORTADA (ed.): *Spain in the Twentieth-Century. Essays on Spanish Diplomacy 1898-1978*, Londres, Aldwych Press, 1980, pp. 3-40.

Otros trabajos⁴, a pesar de sus intentos por reflejar las reformas emprendidas en determinados momentos o de analizar cuestiones específicas de este campo, no han logrado sacudirse los tópicos tantas veces repetidos acerca de la diplomacia del periodo, y que un enfoque más amplio y el uso de un abanico más rico de fuentes nos permiten ir dejando atrás. De esta manera, los sugerentes resultados que han aportado otras investigaciones⁵ no han conseguido imponerse a esta visión, sin duda por acercarse a estas cuestiones tan sólo de manera tangencial o muy genérica, lo que nos ofrece, en todo caso, un panorama muy fragmentario de la realidad de las prácticas diplomáticas españolas en la España de finales del siglo XIX y principios del XX.

Este libro⁶ pretende superar —al menos en parte— esas carencias de la historiografía. Para ello hemos llevado a cabo un análisis de la inserción de la diplomacia española en el modelo descrito más arriba o, lo que es lo mismo, de su adaptación a la evolución de la realidad internacional del periodo definido. A pesar de las dificultades que entrañaba afrontar un objeto de estudio tan vasto y con tantos y tan distintos aspectos⁷, el panorama historiográfico que hemos esbozado sucintamente más arriba⁸ nos movió a abordar el objeto de estudio de la manera más inclusiva posible para obtener una suficiente visión de conjunto. Lo que

⁴ Como el artículo de Ángel MARTÍNEZ DE VELASCO FARINÓS: «La reforma del cuerpo diplomático por Primo de Rivera», en *Revista Internacional de Sociología*, N° 35, 1980, pp. 409-442, en que analiza el impacto del impulso modernizador y racionalizador del marqués de Estella en esta parte de la Administración; o el de Isidoro SEPÚLVEDA MUÑOZ: «Diplomáticos y cónsules españoles de América, 1892-1936», en *Espacio, Tiempo y Forma*, serie V, Hª Contemporánea, t. V, 1992, pp. 397-412, acerca del papel desempeñado por los diplomáticos y cónsules españoles en las repúblicas iberoamericanas en el desarrollo de las relaciones de España con aquellos países.

⁵ Podemos citar, en este sentido, entre otros: la caracterización de la carrera diplomática en los años posteriores a la Gran Guerra que ofrece Juan Carlos Pereira en su tesis doctoral: *Las relaciones entre España y Gran Bretaña durante el reinado de Alfonso XIII (1919-1931)*, Universidad Complutense de Madrid, 1985 (dir. José Urbano Martínez Carreras); el capítulo introductorio que, a modo de antecedentes históricos, figura en la obra que Luis Eugenio Togores y José Luis Neila dedicaron a la Escuela Diplomática: *La Escuela Diplomática: cincuenta años de servicio al Estado (1942-1992)*, Madrid, Escuela Diplomática, 1993 (más recientemente se ha ampliado el estudio al último periodo: Luis Eugenio TOGORES y Juan Carlos JIMÉNEZ: *La Escuela Diplomática: setenta y cinco años de servicio al Estado. Los últimos veinticinco años (1992-2017)*, Madrid, MAEC, 2018); o el también capítulo preliminar de la tesis de Rocío Valdivielso del Real: *La carrera diplomática en España. Evolución de un cuerpo de élite, 1939-1990*, Universidad Complutense de Madrid, 1993 (dir. Mariano Baena del Alcázar).

⁶ Una versión revisada y aligerada de mi tesis doctoral *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*, dirigida por Juan Pablo Fusi y Carlos Sanz, y defendida en noviembre de 2019 en la Universidad Complutense de Madrid ante un tribunal compuesto por Juan Carlos Pereira, Antonio López Vega, Jean-Marc Delaunay, Ángeles Lario y Jordi Canal, que la calificó con Sobresaliente *cum laude* por unanimidad.

⁷ Que implicaba conocer bibliografía muy variada, familiarizarse con problemáticas diferentes y tratar documentación de muy diverso origen.

⁸ Un estado de la cuestión *in extenso* puede verse en la introducción de la tesis, que acabamos de citar.

pretendíamos —porque nos parecía necesario— era desbrozar las distintas parcelas del terreno —aunque ello implicara renunciar a hacerlo con un afán exhaustivo— y dejarlo preparado para futuras investigaciones, propias⁹ o ajenas.

De esta manera, y en consonancia con lo que ha sido una tónica general —aunque con variaciones— en las diplomacias occidentales, hemos profundizado en el conocimiento de la formación de los futuros agentes diplomáticos y consulares y analizado los sistemas de selección de los cuadros funcionariales, prestando especial atención a los mecanismos arbitrados para garantizar una determinada extracción social de sus miembros, así como a la eventual aparición de los que —por el contrario— sirvieran para promover una apertura social del cuerpo; hemos buscado conocer el impacto real de los sistemas de selección y de las posibles transformaciones de los mecanismos señalados, a través de un análisis de la procedencia socio-profesional de los nuevos ingresados en la carrera diplomática, buscando con todo ello calibrar los avances en la profesionalización y democratización de la carrera. En segundo lugar, hemos analizado el grado de interés del Parlamento en las cuestiones de política exterior a lo largo del periodo, así como la opinión de los parlamentarios acerca de la diplomacia de su país, habida cuenta de la creciente preocupación del elector medio por estos asuntos y su intención de influir en ellos. La creciente especialización de la diplomacia, por su parte, ha sido atendida a través del ámbito económico, el campo de mayor importancia al que aquella extendió su acción en nuestro periodo y, aunque en menor medida, también del ámbito cultural, enmarcando esa especialización en la evolución de la estructura administrativa del Ministerio de Estado. También quedan identificadas las tendencias de la expansión de las redes diplomática y consular, puestas en relación a las necesidades del país y a los objetivos de la política exterior. Y, por último, hemos tratado de explicar la acogida dispensada por los medios diplomáticos, políticos e intelectuales a la diplomacia multilateral en boga tras la Gran Guerra, y a las principales innovaciones que implicaba, así como la adaptación a sus métodos.

De forma transversal, hemos prestado especial atención a evaluar el impacto de la Primera Guerra Mundial en la evolución de las prácticas diplomáticas contemporáneas. Adelantamos en este sentido que este trabajo contribuye a fortalecer una tímida contestación —apuntada en los últimos años por algunos autores— de la tesis que presenta a la Gran Guerra como fuerza creadora de una *nueva diplomacia* antagónica de la *vieja*. Estos historiadores inscriben los cambios

⁹ Actualmente está en marcha un proyecto de investigación centrado en el primer desarrollo de la diplomacia comercial, en el marco de un contrato postdoctoral «Margarita Salas» de la Universidad Complutense de Madrid y una estancia como investigador invitado en la Universidad de París I Panthéon-Sorbonne.

debidos a la guerra en un proceso más largo de transformación de la diplomacia, que habría arrancado décadas atrás y que no se agotaría en los años 20.¹⁰

Estas reflexiones se enmarcan en una corriente revisionista del carácter originario de la Gran Guerra que se extiende a otros campos, como el de la propia disciplina de las relaciones internacionales: frente a la teoría ampliamente aceptada de que esta disciplina nació como tal en 1919, fecha de la fundación de la primera cátedra, en Aberystwyth (Reino Unido), la historiografía más reciente está poniendo de manifiesto que desde principios del siglo XX, antes de la Primera Guerra Mundial, ya existía el estudio especializado —e incluso institucionalizado— en asuntos internacionales.¹¹

Del mismo modo, queremos adelantar que los resultados arrojados por esta investigación nos permiten alejarnos de la imagen de una diplomacia española de espaldas a las de su entorno, y reforzar —también desde la historia diplomática— la tesis de la no excepcionalidad de la España contemporánea. Para valorar de manera correcta la convergencia de España con los países de su entorno, hemos considerado pertinente adoptar una metodología de estudio comparado¹², en este caso con la diplomacia francesa, por ser pionera en la adopción de una gran parte de medidas que fueron transformando la manera de entender y de practicar la diplomacia y que más tarde irían incorporando —en mayor o menor medida— muchos otros países, funcionando como modelo para muchos de ellos; y por contar con una fecunda producción historiográfica, prácticamente en todos los aspectos aquí tratados.¹³ De esta manera, hemos podido poner de manifiesto que la

¹⁰ Véase, por ejemplo, Stanislas JEANNESSON: *Jacques Seydoux, diplomate. 1870-1929*, París, PUPS, 2013, p. 131; o Maïa CROSS: *The European...*, p. 31.

¹¹ José Ricardo VILLANUEVA LIRA: «1919: ¿La fundación de la disciplina de Relaciones Internacionales?», en *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, N° 125, 2016, pp. 11-34; Robert VITALIS: «Birth of a discipline», en David LONG y Brian SCHMIDT (eds.): *Imperialism and Internationalism in the Discipline of International Relations*, Nueva York, State University of New York Press, 2005, pp. 159-182.

¹² Nos insertamos así de manera decidida en una de las corrientes historiográficas más novedosas en el ámbito de la historia de las relaciones internacionales, que superando la perspectiva nacional y compartimentada, se preocupa por el enfoque comparativo desde el que plantea la historia de las prácticas diplomáticas. Vid. Laurence BADEL: *Diplomaties européennes. XIXe-XXIe siècle*, París, Presses de SciencesPo, 2021 y Jean-Claude ALLAIN, con la colaboración de Laurence Badel: «Chapitre 21. L'appareil diplomatique», en Robert FRANK (ed.): *Pour l'histoire des relations internationales*, París, Presses Universitaires de France, 2012, pp. 475-510, p. 476.

¹³ Por traer aquí tan sólo algunos de los títulos más significativos: Jean BAILLOU (ed.): *Les affaires étrangères et le corps diplomatique français. Histoire de l'administration française*, vol. 2, 1870-1980, París, CNRS, 1984; Isabelle DASQUE: *A la recherche de Monsieur de Norpois : les diplomates de la République (1871-1914)*, tesis doctoral, Universidad de la Sorbona - París IV, 2005 (dir. Jean-Pierre Chaline); Laurence BADEL: *Diplomatie et grands contrats. L'État français et les marchés extérieurs au XX^e siècle*, París, Publications de la Sorbonne, 2010; ÍD: «Pour une histoire de la diplomatie économique de la France», en *Vingtième siècle*, N° 90, 2006, pp. 169-185; ÍD: «Les acteurs de la diplomatie économique française au XX^e siècle : les mutations du corps des attachés commerciaux (1919-1950)», en *Relations internationales*, N° 114, 2003, pp. 189-211; Stanislas JEANNESSON: *Jacques Seydoux (1870-1929), diplomate*, París, PUPS, 2012; ÍD: «La formation des diplomates français et leur approche des relations internationales à la fin du XIX^e siècle», *Revue d'histoire diplomatique*, N° 4, 2008, pp. 361-378; Bruno

diplomacia española no supuso un caso excepcional en la evolución que conocieron los países de su entorno en el periodo que transcurre desde los años finales del siglo XIX hasta los 30 del siglo XX. Las particularidades de su adaptación, la distinta intensidad o los diferentes tiempos que caracterizaron determinados aspectos de su modernización con respecto a otros países —incluso comparado con los que, como Francia, ejercieron de diapasón de las diplomacias europeas— no pueden ser presentados como constitutivos de excepcionalidad, sino que, más bien, definen una variante de un mismo proceso desarrollado a escala europea.

Como ha señalado José Luis Neila, en las últimas décadas asistimos a una «reinterpretación del excepcionalismo y el fatalismo del devenir de España abogando por una lógica de la normalidad sin obviar nuestra especificidad. En consecuencia, nuestra historia muestra razonables similitudes con Europa, incluso en su retraso.»¹⁴ Por su parte, Francisco Quintana, en un estudio recogido por Neila, profundiza en esta observación, evidenciando la «tendencia a integrar los problemas hasta hace poco considerados específicamente españoles [...] en el marco de unas realidades que se van asentando de forma dispar en los distintos espacios europeos».¹⁵

En efecto, a finales del siglo pasado, varios historiadores se hicieron eco del amplio proceso de revisión de la historia contemporánea de España, por el que una parte de la historiografía llevaba transitando desde hacía algunos años, de manera que se pudo poner fin al «fracaso como paradigma de nuestra historia», en palabras de Santos Juliá, quien explicaba que «en la reciente producción de historia económica, cultural y política sobre los siglos XIX y XX es perceptible un deslizamiento de la representación del pasado español como anomalía, dolor o fracaso hacia una nueva perspectiva que

RICARD: *L'État et l'expansion commerciale de la France. Information économique extérieure, des consuls aux conseillers commerciaux. 1681-1939*, thèse en vue de l'obtention du diplôme d'archiviste paléographe, Paris, École des Chartes, 1992; Peter JACKSON: «Tradition and adaptation: the social universe of the French Foreign Ministry in the era of the First World War», in *French History*, Vol. 24, N° 2, June 2010, pp. 164-196; Maurice VAÏSSE: «L'adaptation du Quai d'Orsay aux nouvelles conditions diplomatiques (1919-1939)», *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, N° 32, 1985, pp. 145-62; Sébastien LAURENT: *L'École Libre des Sciences Politiques 1871-1914*, Paris, IEP, 1991; Laurent VILATTE: *La République des diplomates. Paul et Jules Cambon, 1843-1935*, Paris, Science infuse, 2002; Raphaële ULRICH-PIER: *René Massigli (1888-1988). Une vie de diplomate*, Paris/Bruselas, Peter Lang, 2 vol., 2006.

¹⁴ José Luis NEILA HERNÁNDEZ: «España y la Sociedad de Naciones: Un tránsito historiográfico inacabado», en *Cuadernos de Historia Contemporánea*, N° extraordinario, 2003, pp. 49-67, p. 61.

¹⁵ Francisco QUINTANA: «España en la política europea contemporánea: ¿secular aislamiento o acomodo circunstancial?», en ASSOCIAÇÃO PORTUGUESA DE HISTORIA DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS-COMISIÓN ESPAÑOLA DE HISTORIA DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES (eds.): *I Encuentro peninsular de Historia de las Relaciones Internacionales*, Zamora, Ministerio de Asuntos Exteriores, Fundación Rei Afonso Henriques, Banco Espírito Santo, 1998, pp. 220-221, citado por José Luis NEILA HERNÁNDEZ: *Ibidem*, pp. 61-62.

resalta la similitud del desarrollo económico, de la cultura y del sistema político con procesos que han tenido lugar antes o después en diversas regiones europeas». ¹⁶

Por último, nos gustaría hacer referencia a la inserción de este libro en la historiografía de las relaciones internacionales. La renovación del estudio de la historia de las relaciones internacionales, iniciada por Pierre Renouvin y Jean-Baptiste Duroselle en los años 50 y 60 del siglo pasado ¹⁷, aunque anticipada por el primero ya en el periodo de entreguerras, ha conocido un largo desarrollo hasta nuestros días. Contestado el método sobre el que se apoyaba la antigua historia diplomática, que debía ahora abrirse generosamente a los factores geográficos, demográficos, económicos, financieros, a los sentimientos nacionales o los pacifistas, la acción del Estado se ha mantenido, sin embargo, en el centro de los estudios de las relaciones internacionales. ¹⁸ Como subraya M^a Dolores Elizalde, a pesar de que «la complejidad y la riqueza de las relaciones internacionales sobrepasa con creces el ámbito de las relaciones entre estados, que los contactos e intercambios entre pueblos se pueden desarrollar a través de cauces ajenos a la diplomacia formal y oficial, y que todos ellos han de tenerse en cuenta para una correcta interpretación de la vida internacional», el hilo conductor de las relaciones entre potencias sigue siendo la diplomacia. ¹⁹

De esta manera, un nuevo giro operado en los últimos años en esta constante evolución de la disciplina, inspirado por lo que Robert Frank ha querido ver como «sensibilidad *duroselliana*» ²⁰, nos estaría colocando en cierta medida ante un regreso de la historia diplomática, «une histoire renouvelée qui, n'ayant plus rien à voir avec la discipline traditionnelle, prend plutôt la forme d'une "histoire socioculturelle de la diplomatie", c'est-à-dire, si l'on ose dire, d'une histoire non diplomatique de la diplomatie». ²¹

Este libro se inscribe plenamente en esta corriente por la que discurre actualmente una parte de la historiografía de las relaciones internacionales. Consideramos, en

¹⁶ Santos JULIÁ: «Anomalía, dolor y fracaso de España», en *Claves de Razón Práctica*, N° 66, 1996, pp. 10-21. Véanse, en el mismo sentido: José ÁLVAREZ JUNCO: «Por una historia de España menos traumática», en *Claves de Razón Práctica*, N° 80, 1998, pp. 47-53; Juan Pablo FUSI: «España: el fin de siglo», en *Claves de Razón Práctica*, N° 87, 1998, pp. 2-9; Ludolfo PARAMIO: «España y América, un siglo después», en VVAA: *El 98 americano*, Madrid, Editorial Pablo Iglesias, 1988, pp. 187-197.

¹⁷ Pierre RENOUVIN y Jean-Baptiste DUROSELLE: *Introduction à l'histoire des relations internationales*, París, Colin, 1964.

¹⁸ Robert FRANK: «Chapitre 1. L'historiographie des relations internationales : des "écoles" nationales», en Robert FRANK (ed.): *Pour l'histoire des relations internationales...*, pp. 5-40, pp. 7-13.

¹⁹ M^a Dolores ELIZALDE PÉREZ-GRUESO: «Diplomacia y diplomáticos en el estudio actual...», p. 32.

²⁰ A Duroselle le debería la «escuela francesa» la atención por todo lo que tiene que ver con el *decision making process* — el análisis de los aparatos diplomáticos, de las administraciones, de los mecanismos... —, que durante mucho tiempo había sido menospreciado. Cf. Robert FRANK: «Chapitre 1...», pp. 14-15.

²¹ *Ibidem*, p. 26.

efecto, que la explicación y comprensión de la política exterior de un Estado no puede ser eximida ni de la descripción y análisis de los medios materiales y humanos que han hecho posible su ejecución —lo que Jean-Claude Allain ha denominado acertadamente como la «logística de la diplomacia»²²—, ni del estudio, de una manera general, de la respuesta que las maquinarias diplomáticas fueron dando a los cambios conocidos por la realidad internacional y que, a su vez, determinaron la manera en que los Estados afrontaron su acción en el escenario internacional. Tanto menos cuanto —como subraya la profesora Elizalde— la diplomacia es una profesión que va cambiando con el paso del tiempo, de modo que no es suficiente un conocimiento genérico de sus estructuras y formas, cuya aplicación a los diferentes periodos supondría un importante error.²³

²² Jean-Claude ALLAIN, con la colaboración de Laurence Badel: «Chapitre 21. L'appareil diplomatique», en Robert FRANK (ed.): *Pour l'histoire des relations internationales*, París, Presses Universitaires de France, 2012, pp. 475-510, p. 476.

²³ M^a Dolores ELIZALDE PÉREZ-GRUESO: «Diplomacia y diplomáticos...», p. 37. Sobre las tendencias recientes de la «nueva historia diplomática» y, en particular, sobre el renovado interés por los agentes formales e informales de la diplomacia, véase la revisión crítica de Carlos SANZ DÍAZ: «Agentes, redes y culturas. Senderos de renovación de la historia diplomática», en Pilar FOLGUERA et al. (coords.): *Pensar con la Historia desde el siglo XXI. XII Congreso de la Asociación de Historia Contemporánea*, Madrid, Universidad Autónoma de Madrid, 2015, pp. 687-706.

I

PROFESIONALIZAR Y DEMOCRATIZAR LA DIPLOMACIA: FORMACIÓN Y SELECCIÓN DE LOS AGENTES DEL SERVICIO EXTERIOR

La profesionalización de la diplomacia ha pasado, en el siglo XIX y principios del XX, por definir un corpus de conocimientos y destrezas que debieran poseer quienes recibieran el encargo de ejercerla; por arbitrar unos sistemas de selección en que los aspirantes a ingresar en la carrera diplomática y consular pudieran demostrar su posesión y manejo, y sirvieran para retener a los mejores; y, de forma paralela o en última instancia, por habilitar las vías que permitiera adquirir la formación exigida. El desarrollo de ese proceso puso sobre la mesa, más tarde o más temprano, la cuestión de la apertura social de un cuerpo tradicionalmente reservado a las clases más altas de la sociedad. La fórmula que debía garantizar el acceso equitativo pasaba por democratizar los sistemas de selección así como las propias condiciones en que se fuera a desarrollar después la carrera.¹

Tanto en Francia como en España estos componentes del proceso fueron implementados en el periodo señalado², respondiendo a los mismos fines. En varios aspectos ambas diplomacias siguieron caminos muy parecidos; en otros, las opciones privilegiadas en cada caso fueron dispares; los tiempos tampoco fueron siempre parejos. En ambos casos, además, los planteamientos de profesionalización y democratización de la carrera presentaron limitaciones, en el contexto de una evolución que transitó entre el cambio y la continuidad. Empezaremos analizando la formación que recibieron los diplomáticos y cónsules en ambos países, fijándonos en especial en las dos instituciones que sirvieron a tal efecto, el Instituto Diplomático y Consular y l'École Libre des Sciences Politiques respectivamente.

¹ Mai'a CROSS: *The European Diplomatic Corps: Diplomats and International Cooperation from Westphalia to Maastricht*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2007, pp. 109-116; Keith HAMILTON y Richard LANGHORNE: *The Practice of Diplomacy: Its Evolution, Theory and Administration*, Londres y Nueva York, Routledge, 2000, pp. 93-141; Ralph BLESSING: «A Changing Diplomatic World», in Gordon MARTEL (ed.): *A Companion to International History 1900-2001*, Oxford, Wiley, 2007, pp. 65-77.

² Sobre los primeros pasos en la profesionalización de la carrera en España, véase Miguel Ángel OCHOA BRUN: *Historia de la Diplomacia Española*, vol. XII, *La Edad Contemporánea, siglo XIX*, Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores, 2017, pp. 331-337.

1. El Instituto Diplomático y Consular: orígenes de una institución

Desde que la Ley Orgánica de las Carreras Diplomática, Consular y de Intérpretes de 1883, que instauró el sistema de ingreso mediante oposiciones, «a la manera del *grand concours* francés»³, incluyó como condición —tanto para los diplomáticos como para los cónsules— la posesión del título de Licenciado en Derecho —civil o administrativo— y la aprobación en la carrera de la asignatura de Derecho internacional, estos preceptos se mantuvieron como requisitos invariables a lo largo de todo el periodo que nos ocupa. Por lo tanto, si bien en los exámenes de ingreso se exigía a los aspirantes, además del dominio del francés y buen nivel de inglés o alemán, amplios conocimientos sobre historia, geografía y economía, la formación académica fundamental de los agentes del servicio exterior español de este periodo fue la de jurista, lo cual, evidentemente, determinó la manera de entender su propia profesión.⁴

Precisamente a partir de 1883, de la mano de una profunda reforma que introdujo el ministro de Fomento Germán Gamazo, se comenzó a estudiar en la licenciatura de Derecho la materia de Derecho internacional público y privado.⁵ Con la reforma, los aspirantes a las carreras diplomática y consular podían acceder a esta formación de tanto peso para su futura labor sin necesidad de desplazarse a Madrid, cuya Universidad Central había sido anteriormente el único lugar donde podía adquirirse, al ser privativa de los estudios de doctorado.⁶

³ Blanca LOZANO: «Pasado, presente y futuro de la carrera diplomática», en *Documentación Administrativa*, N° 210-211, mayo-septiembre 1987, pp. 307-342, p. 322.

⁴ Óscar Sánchez ha mostrado con análisis de actuaciones concretas de un buen puñado de decisores y ejecutores de la política exterior española, la incidencia de la formación jurídica y, en especial, en Derecho internacional, en las respuestas que aquellos dieron en el desarrollo de sus funciones. Aunque su estudio se ha limitado al periodo 1890-1914, sus conclusiones pueden ser fácilmente extensibles a todo el periodo que analizamos nosotros, dada la pervivencia de la centralidad de esa formación. Vid. Óscar Javier SÁNCHEZ SANZ: *Diplomacia y política exterior. España, 1890-1914*, tesis doctoral, Madrid, Universidad Complutense de Madrid, 2004 (dir. por Rosario de la Torre), pp. 265-275.

⁵ El Real Decreto de reforma de las enseñanzas de Derecho, del 2 de noviembre de 1883, afirma que el estudio «del Derecho internacional público y privado es otra necesidad imperiosísima a que también se acude y provee. Ni las contrataciones, ni otra fase alguna de la vida social se contienen ya en las fronteras de una sola nación; son cotidianos los problemas de Derecho internacional que se someten al Abogado, al juzgador, al Notario o al funcionario administrativo, sin que, al pasar estos por las Universidades, hayan recogido siquiera una leve noción de rama tan importante y lozana de la ciencia jurídica.» Para una evolución de la enseñanza del Derecho en las universidades españolas remitimos a Manuel MARTÍNEZ NEIRA: *El estudio del derecho. Libros de texto y planes de estudio en la universidad contemporánea*, Madrid, Universidad Carlos III, 2001, donde se puede apreciar el papel que el Derecho internacional fue teniendo en las distintas etapas, así como la profesionalización del jurista a partir de los años 20, a través de una formación más positivista. Igualmente, para el periodo final de la Restauración, y centrado en el caso de la Universidad de Madrid, puede consultarse José María PUYOL MONTERO: «El plan de estudios de Derecho en la Universidad Central (1923-1931)», en *Cuadernos del Instituto Antonio de Nebrija*, N° 8, 2005, pp. 281-358.

⁶ Antonio MERCHÁN: «Centro y periferia: el Doctorado en Derecho durante el siglo XX», en Adela MORA (ed.): *La enseñanza del Derecho en el siglo XX*, Madrid, Instituto Antonio Nebrija-Dykinson, 2004, pp. 401-441.

La reforma educativa «potenció el desarrollo de la primera generación “profesional” de juristas internacionales españoles».⁷ En efecto, como explica Celestino del Arenal, a partir de ese momento los estudios jurídico-internacionales conocieron en España un importante desarrollo, aumentando en buena medida el número de publicaciones sobre esta temática, así como su calidad, en consonancia con lo experimentado en el resto de Europa. Un avance que proseguía la labor comenzada años atrás en el estudio de lo que ya desde mediados de la centuria se venía denominando, también al igual que en otros países, como «relaciones internacionales» y que se emprendió tanto desde la Historia diplomática como desde el Derecho internacional, adquiriendo esta última disciplina una posición preponderante en la última parte del siglo.⁸

Sin embargo, no tardó en hacerse evidente que la formación que la universidad proporcionaba a los aspirantes a las carreras diplomática y consular presentaba grandes lagunas. En efecto, a pesar de que los temas jurídicos y algunas de las otras materias de los programas de oposición —estadística, economía política...— estaban en parte cubiertos por los planes de estudios, una amplia porción de aquellos temarios quedaban al margen de la enseñanza reglada. Por lo demás, como es natural, las enseñanzas dispensadas no estaban enfocadas de manera específica a las carreras diplomática y consular. En el caso de esta última, la situación era aún más acusada, en la medida en que los conocimientos que debían poseer los opositores eran mucho más especializados y técnicos de lo que podía ofrecerles la carrera de Derecho. Unos conocimientos que podían haber adquirido, también en parte, quienes hubieran pasado, además de por las facultades de Derecho, por las Escuelas de Comercio.⁹ En resumidas cuentas, los opositores debían preparar por su cuenta una cantidad nada desdeñable de las cuestiones de las oposiciones.¹⁰

⁷ Ignacio de la RASILLA DEL MORAL: «El estudio del Derecho internacional en el corto siglo XIX español», en *Rechtsgeschichte Legal History*, N° 21, 2013, pp. 48-65, p. 60.

⁸ Celestino del ARENAL: «El estudio de las relaciones internacionales en la España del siglo XIX», en *Revista de Política Internacional*, N° 163, 1979, pp. 7-45. Véase también, del mismo autor: «La enseñanza de las relaciones internacionales en España», en *Derecho internacional y relaciones internacionales en el mundo mediterráneo*. Actas de las XVII Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones internacionales, 1999, pp. 319-338. Y una actualización de los análisis del desarrollo en España de la disciplina de las Relaciones Internacionales, en el reciente estudio de José Antonio SANAHUJA: «Relaciones Internacionales en España: una aproximación disciplinaria e institucional», en *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, N° 133, 2019, pp. 159-184.

⁹ Por el RD de 21 de agosto de 1903, que reformaba la Escuela de Comercio de Madrid, su plan de estudios incluía algunas materias como la aritmética mercantil, legislación de aduanas o el conocimiento de los tratados de comercio vigentes, que entraban dentro de los temas de las oposiciones a la carrera consular. Vid. Javier FERNÁNDEZ AGUADO: *Historia de la Escuela de Comercio de Madrid y su influencia en la formación gerencial española (1850-1970)*, tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid, 1996, vol. II, pp. 64-67.

¹⁰ Los opositores contaban con manuales para la preparación de los exámenes, como por ejemplo el del diplomático Pablo SOLER Y GUARDIOLA: *Apuntes de Historia política y de los tratados (1490-1815), con arreglo al programa para los exámenes de ingreso en las carreras diplomática y consular*, Madrid, Victoriano Suárez, 1895.

Uno de los primeros que apuntaron de manera pública estas deficiencias del sistema y propusieron una solución fue Rafael María de Labra¹¹. En diciembre de 1909, en medio de la discusión en el Senado del presupuesto del Ministerio de Estado, dedicó sus discursos a señalar una serie de asuntos de gravedad con respecto a la representación exterior de España, ofreciendo sus soluciones a las mismas, como una muestra más de su constante preocupación por las cuestiones internacionales y coloniales. Uno de los puntos que trató se refería a la creación de un centro de estudios superiores que dotara a los aspirantes a las carreras diplomática y consular de los «medios educativos y de instrucción que, a mi juicio, no tienen en el momento presente»¹². No era ni mucho menos la primera vez que Labra planteaba estas cuestiones ya que, como subraya Celestino del Arenal, el político institucionalista había puesto sobre la mesa constantemente

«la imperiosa necesidad que existe, si se quiere que España pueda enfrentarse adecuadamente con la realidad internacional, de que el estudio de los temas internacionales salga del academicismo y formalismo jurídico a que se encuentra sometido en la Universidad y de que se creen centros de estudios internacionales, en los que junto al Derecho Internacional se estudien otras ciencias que hacen referencia a la sociedad internacional, como único modo de poder llegar a comprender ésta y desarrollar una política digna de tal nombre.»¹³

En su planteamiento, partía además el senador republicano de un hecho fundamental: la transformación que había ido conociendo la diplomacia en las décadas anteriores y que le había impuesto un carácter profesional¹⁴ exigía una formación propia, no siendo ya suficiente con la posesión de unas determinadas maneras o comportamientos en sociedad: «hay que decirlo cien veces: ya la diplomacia no es un sistema *de bailes y de trufas*, como se decía tiempo atrás, y no se puede de repente sacar a un hombre de estos o de esos bancos, y enviarle a ejercer una representación diplomática sólo a título de su representación política y sin auxiliares adecuados. [...] Esos cargos, esos oficios, son cada vez más complicados, y su desempeño pide aptitudes y preparación exquisita».¹⁵

Pues bien, como ya había dejado apuntado, en su opinión, la ordenación de los estudios universitarios españoles no ofrecía la preparación necesaria para

¹¹ Rafael María de Labra y Cardana (La Habana, 1840-Madrid, 1918) fue un político, ideólogo y escritor español. Cursó estudios de Filosofía y Letras y Derecho. Destacado abolicionista, en 1871 fue elegido diputado a Cortes y ocupó igualmente un escaño del Senado en diferentes legislaturas. Siendo uno de los fundadores de la Institución Libre de Enseñanza, fue su rector entre 1881 y 1882 y desde 1885 hasta su muerte.

¹² Rafael María de LABRA: *La orientación internacional de España*, Madrid, Tip. de Alfredo Alonso, 1910, p. 80.

¹³ Celestino del ARENAL: «El estudio de las relaciones...», p. 44.

¹⁴ Como puede apreciarse en: Keith HAMILTON y Richard LANGHORNE: *The Practice of Diplomacy...*, pp. 93-141; Ralph BLESSING: «A Changing Diplomatic World...», pp. 65-77.

¹⁵ Rafael María de LABRA: *La orientación...*, pp. 80-81.

alcanzar ese grado imprescindible de profesionalización. La situación se veía agravada en la medida en que, según el senador, la carrera de Derecho formaba parte de un conjunto de carreras, que estaban «más o menos agonizantes».¹⁶ Similar apreciación hacía a finales del siglo XIX Émile Boutmy, fundador de l'École Libre des Sciences Politiques, centro de formación por excelencia de los cuadros diplomáticos y consulares franceses durante nuestro periodo. Según Boutmy las facultades de Derecho estaban «mal préparées et peu propres à donner plusieurs enseignements (étrangers à la nature juridique) qui ont leur place marquée dans l'éducation administrative et politique.» Como nos aclara Pierre Rain, «il visait évidemment les cours d'histoire diplomatique dont le succès allait croissant, les cours sur le système financier des principaux États...».¹⁷

Es importante detenernos un momento en subrayar la alta misión que a Labra le habría gustado ver encomendada a este centro, junto a la ya definida de formación de los futuros miembros de las carreras. Nos referimos a su constitución como entidad que trabajara para ir despertando en la sociedad española un interés por la vida internacional del país, habida cuenta del valor que otorgaba al apoyo de las naciones a los proyectos de política internacional de sus respectivos estados.¹⁸ Sobre este asunto, que dejamos aquí tan solo apuntado en la medida en que será objeto de análisis en el siguiente capítulo, Rafael María de Labra se había pronunciado ya, en el mismo escenario, algunos años antes. Tan pronto como en 1901 defendía con vehemencia una cuestión que saltará al centro de los debates en los años siguientes: la discusión libre y pública de las cuestiones de política exterior, y aún de diplomacia.

«Hay, sobre todo, que rectificar las preocupaciones dominantes sobre la dificultad extrema y los peligros extraordinarios de los debates parlamentarios sobre política exterior y aun sobre asuntos diplomáticos; [...] El diputado o senador, libre en sus manifestaciones, planteando problemas, agitando, señalando los rumbos y derroteros, cuando menos, sirve para poner las cuestiones sobre el tapete, para llamar la atención de la gente distraída sobre ciertos problemas, que por su naturaleza no atraen a la generalidad de los ciudadanos, preocupados con la política interior de los partidos. [...] Aquella diplomacia antigua que Bismarck definió diciendo que era la diplomacia de los bailes, las trufas y las cortesías, ha concluido. Ahora, la mayor parte de las cuestiones se ventilan a la luz del día, y lo único que no se puede pedir al Gobierno es la explicación de lo que están tratando, en un momento dado. Pero, en cambio, es necesario, triunfantes la política de las libertades necesarias y el sentido democrático contemporáneo, que todos cuantos intervienen en la política de un país, y sobre todo los que la dirigen, contribuyan a determinar un rumbo, a formar una opinión pública en el orden internacional».¹⁹

¹⁶ *Ibidem*, pp. 81 y 142.

¹⁷ Pierre RAIN: *L'École Libre des Sciences Politiques 1871-1945*, Paris, Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1963, p. 25.

¹⁸ Rafael María de LABRA: *La orientación...*, pp. 82-83.

¹⁹ *Ibidem*, pp. 49-50. Del discurso pronunciado por Labra el 17 de julio de 1901 en la discusión del Mensaje de la Corona de aquel año.

Volviendo a la misión primera de ese centro deseado, Labra, repasando las lagunas de los planes de estudio existentes en las universidades españolas, señalaba algunas de las cuestiones de orden académico que el futuro centro debería atender. La historia de América, la geografía y la historia moderna de África, la historia de los tratados internacionales de España, las distintas áreas relacionadas con los asuntos económicos y comerciales y la necesidad de dotar a los aspirantes de un profundo conocimiento de los usos y prácticas consulares y diplomáticas fueron los puntos sobre los que ponía Labra el acento, perfilando con ello una enseñanza interdisciplinaria.²⁰

El senador republicano ya había convencido de la idoneidad de la propuesta al ministro de Estado, Manuel Allendesalazar²¹, quien la incluyó en el proyecto de ley de los presupuestos generales para 1910²², pero como aquel no prosperó, la propuesta fue recogida por el siguiente ministro de Estado, Manuel García Prieto²³, quien la consignará en el presupuesto que el Gobierno de Canalejas presentaría para el año 1911. García Prieto, sin duda debido a su preocupación especial por Marruecos, quiso reforzar esta vertiente del futuro centro y así se encargó de consignarlo en el mencionado proyecto. De este hecho y de los propios términos que empleó en su exposición parece poder inferirse la intención de crear, al lado de una institución dedicada a la formación de los cuadros diplomáticos y consulares, un centro que se dedicara a los estudios marroquíes, no ya sólo con una vocación de formación profesional, sino abierto a todo tipo de estudiosos de estas cuestiones: «dada la importancia que entre estas últimas [las cuestiones de política exterior] alcanza la de Marruecos, la creación o subvención de aquel Instituto debe hacerse en forma que permita satisfacer el anhelo, tantas veces expuesto por la opinión pública, de contar con un centro donde el número, cada día mayor, de personas a quienes la geografía, la historia, el derecho y la organización social de aquel Imperio interesan en España encuentren

²⁰ *Ibidem*, pp. 142-143.

²¹ Manuel Allendesalazar y Muñoz de Salazar (Guernica, 1856-Madrid, 1923), ingeniero, comenzó su carrera política en el Partido Conservador, siendo elegido diputado desde 1884 hasta 1891. Ministro de Hacienda, Instrucción Pública, Agricultura, Gobernación, Fomento y Marina en diferentes gobiernos, será ministro de Estado en el gobierno largo de Maura y presidente del Consejo de Ministros entre 1919 y 1920 y también entre marzo y agosto de 1921.

²² Memoria para el proyecto de presupuesto para 1910 del Ministerio de Estado, 31 de marzo de 1909, en *Diario de Sesiones de las Cortes. Congreso de los Diputados* (en adelante, DSC. CD), 29 de abril de 1909, N° 134, Ap. 1º, p. 81.

²³ Manuel García Prieto, marqués de Alhucemas (Astorga, 1859-San Sebastián, 1938) fue miembro del Partido Liberal, elegido diputado en 1888. Ministro de la Gobernación, de Fomento y, entre febrero de 1910 y noviembre de 1912, ministro de Estado, bajo la presidencia de Canalejas. Durante su estancia en el Palacio de Santa Cruz se firmó el tratado hispano-marroquí de 1911, estableciéndose el protectorado español sobre una parte de Marruecos y ultimó el tratado con Francia firmado en 1912 por el que se repartían ambos países sus zonas de influencia marroquíes.

medio de familiarizarse con ellas».²⁴ Al mismo tiempo, García Prieto aumentaba hasta 50.000 pesetas anuales las 25.000 que había consignado su predecesor.

En este punto fue decisivo que el marqués de Alhucemas fuera, a la sazón, presidente de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, uno de los centros que se barajaron para albergar el futuro instituto. En efecto, en la sesión de la Junta de Gobierno de esta institución del 30 de diciembre de 1910, bajo la presidencia del propio ministro, el académico Manuel Ródenas dio cuenta «de las gestiones que en unión de los Sres. Maluquer y Rolland, viene practicando en pro de que la academia logre la concesión del establecimiento de la Escuela Superior de Diplomática y Consular (sic)», lo que la Junta apoyó de buen grado.²⁵ Una actitud reiterada en la sesión del 6 de julio de 1911 en que, a propuesta del presidente, la Junta significó a García Prieto «la especial satisfacción con que la Academia había escuchado sus ofrecimientos y propósitos de establecer en ella el Instituto libre de enseñanza de las carreras diplomática y consular y Centro de estudios marroquíes».²⁶ Manteniéndose en el cargo ministerial hasta finales de 1912, el marqués de Alhucemas pudo dar continuidad al proyecto de instalación del Instituto en la Real Academia de Jurisprudencia, situada en la madrileña calle del Marqués de Cubas.

A la hora de analizar la elección del Ministerio en favor de la Real Academia de Jurisprudencia no hay que perder de vista varios hechos. Por un lado, el peso central que se otorgaba al Derecho en la formación de quienes irían a desempeñar puestos diplomáticos y consulares, sobre lo que volveremos más adelante.²⁷ Por otro lado, la vinculación de algunos de sus miembros con las cuestiones diplomáticas y de la vida internacional de España, como es el caso, ya señalado, de Manuel García Prieto, el de Segismundo Moret o Rafael Altamira, que formará parte además, del claustro de profesores del futuro Instituto. No menor importancia revestía, por último, el carácter abierto de esta academia, en comparación con otras como por ejemplo la Real de Ciencias Morales y Políticas, verificado en el gran número de conferencias, actos y sesiones públicas que celebraba, con el objetivo de hacer llegar su labor científica a la sociedad.

Las discusiones originadas en el Congreso de los Diputados en torno a este proyecto dejan ver, no obstante, la escasa concreción con que lo estaba emprendiendo el gobierno. El ministro, queriendo descargar responsabilidad y tratando de sub-

²⁴ Memoria para el proyecto de presupuesto para 1911 del Ministerio de Estado, 23 de mayo de 1910, en *DSC. CD*, 2 de julio de 1910, N° 15, Ap. 8°, pp. 81-82.

²⁵ Archivo de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación (en adelante, ARAJYL), Caja 22, Libro de Actas de la Junta de Gobierno N° 5, p. 108.

²⁶ *Ibidem*, p. 149.

²⁷ En un proyecto de reorganización del centro que ahora se va a crear, redactado en los años finales de su existencia, y que hemos localizado en el fondo sin inventariar del archivo de la RAJYL, se sentencia con claridad: «sin descuidar los estudios económicos, los geográficos y los de cultura general, los esenciales para la misión del cónsul y el diplomático, serán siempre los jurídicos».

rayar que no era una iniciativa que partía del gobierno ni de cuyo diseño se fuera a ocupar en exclusiva, recordó que se trataba de un propósito de Rafael María de Labra, con quien se encontraba en contacto para darle forma. Una actitud que llevó al marqués de Lema a indicarle que dada la materia en cuestión, convenía que fuera el gobierno el que tomara las riendas de la empresa, mostrando con ello además un cierto recelo a que una personalidad de convicciones republicanas tan profundas como las de Labra fuera el cerebro de un proyecto de estas características.²⁸ El ministro no pudo tampoco responder a los requerimientos del marqués de Lema para concretar mejor el alcance de este centro y el papel que habría de jugar para la diplomacia española. Entre las preguntas de Lema se avanzaban algunas de las inquietudes y problemas que se plantearían en los años venideros, como por ejemplo, si el paso por el Instituto sería obligatorio para los aspirantes a las carreras diplomática y consular o si supondría alguna ventaja la posesión de su diploma.

Como lo han señalado Eugenio Togores y José Luis Neila²⁹, la Academia acogió este proyecto inspirada por un fuerte espíritu regeneracionista, en línea con las corrientes intelectuales del país.³⁰ Nos encontramos en un momento en que, superado el trauma de la pérdida de los últimos territorios en América y el Pacífico en 1898, los gobiernos de la Monarquía de Alfonso XIII se disponían a desplegar una política exterior activa, centrada en Marruecos y el norte de África, al servicio de la *regeneración* nacional³¹, y la Real Academia estaba plenamente alineada con estos proyectos, abogando por una transformación en la actitud de España en materia de política internacional. Una apatía colectiva; la ausencia de una «madurada preparación de estudio sobre materias económicas e internacionales», que habría malogrado los proyectos emprendidos por los estadistas españoles; la imposibilidad de emprender una profunda reforma de la diplomacia que supere la falta de concreción y compromiso de implementación de los proyectos parciales... eran los componentes de una realidad deficiente de la diplomacia española sobre la que debía actuar la nueva institución, aportando elementos de solución.³²

²⁸ DSC. CD, 18 de octubre de 1910, p. 1203.

²⁹ Eugenio TOGORES y José Luis NEILA: *La Escuela Diplomática: cincuenta años de servicio al Estado (1942-1992)*, Madrid, Escuela Diplomática, 1993, p. 82.

³⁰ «Bien sabe la Junta, y por ello le envanece aún más su designación, que es ésta, tanto como honor que se le dispensa, coparticipación que se le demanda en la ruda y santa obra de la *regeneración nacional*.» Minuta de la carta del presidente de la Junta de Gobierno al ministro de Estado, 1 de enero de 1912, ARAJYL, Caja 172, exp. 6 (la cursiva es nuestra).

³¹ Antonio NIÑO: «Política de alianzas y compromisos coloniales para la 'Regeneración' internacional de España, 1898-1914», en Javier TUSELL, Juan AVILÉS y Rosa PARDO (eds.): *La política exterior de España en el siglo XX*, Madrid, UNED, 2000.

³² *Memoria referente al Instituto Libre de Enseñanza de las Carreras diplomática y consular y Centro de Estudios Marroquíes en 1914 a 1915*, Madrid, Jaime Ratés, 1915, pp. 6-9 (leída por el secretario, Adolfo Pons y Umbert en la inauguración del curso 1915-1916).

En este contexto pues, y mediante Real Decreto de 21 de diciembre de 1911, se creó el Instituto Libre de Enseñanza de las Carreras Diplomática y Consular y Centro de Estudios Marroquíes bajo el patronato de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, a la que se concedía la cantidad de 50.000 pesetas para su puesta en funcionamiento. Una cantidad que se consignaría en lo sucesivo en los presupuestos del Ministerio de Estado como subvención anual para el citado Instituto.

2. L'École Libre des Sciences Politiques y el Instituto Diplomático y Consular: dos instituciones con un peso desigual en sus respectivas sociedades

Si bien Rafael María de Labra había propuesto como modelo l'École Libre des Sciences Politiques (ELSP) fundada en París en 1872³³ y que «sirvió para dar medios y aptitud a todos los diplomáticos y cónsules de las últimas generaciones francesas»³⁴, y a pesar de que, como señalan Eugenio Togores y José Luis Neila, los miembros de la comisión encargada del proyecto de organización del Instituto realizaran un estudio de los centros extranjeros análogos, finalmente decidieron no condicionar su trabajo con los resultados de aquel estudio. Ello, en razón de las condiciones concretas y materiales de la puesta en marcha del Instituto así como de «la estimación de que la fisonomía específica de cada pueblo no permitía una adopción íntegra de sus instituciones».³⁵

No obstante, y dado el carácter eminentemente comparativo de nuestro estudio, se impone un análisis de las dos instituciones, de sus planes de estudios así como del conjunto de enseñanzas e ideas que se transmiten a los futuros diplomáticos sobre las que deberán ser sus funciones y las maneras en que estas habrán de ser desarrolladas.

Antes de nada, hemos de tomar en consideración que, mientras que en el caso del Instituto Diplomático y Consular nos encontramos frente a una iniciativa concreta para un ámbito específico de la administración pública, l'École Libre des Sciences Politiques obedecía a un proyecto de conjunto que, en un momento determinante de la historia de Francia —el de la caída del Segundo Imperio y la reinstauración de la República en 1871— buscaba dotar al país de una institución

³³ Un análisis de conjunto de esta institución para el periodo de la III República puede verse en Sébastien LAURENT: *L'École libre des sciences politiques de 1871 à 1914*, mémoire de l'IEP sous la direction de Guy Thuiller, 1991; un análisis sobre los fundamentos y objetivos de la institución, en Pedro L. LÓPEZ HERRÁIZ: *Formar al hombre de Estado. Génesis y desarrollo de la École libre des sciences politiques (1871-1900)*, Madrid, Dykinson, 2019; y, como estudio completo de su historia, Richard DESCOINGS: *Sciences Po : de La Courneuve à Shanghai*, Paris, Presses de Sciences Po, 2007.

³⁴ Rafael María DE LABRA: *La orientación...*, pp. 82 y 143.

³⁵ Luis Eugenio TOGORES y José Luis NEILA: *La Escuela Diplomática...*, p. 83.

académica capaz de ofrecer una formación integral para las élites de las distintas esferas de la administración de la nación. No solamente los aspirantes a la carrera diplomática, sino también aquellos que querían ingresar en la administración central y departamental, en el Consejo de Estado, las inspecciones de finanzas y de las colonias, el tribunal de cuentas o las administraciones argelina, tunecina y colonial encontraban en esta institución la preparación completa que requerían.³⁶ La libertad de sus alumnos de componer sus planes de estudios según sus necesidades y afinidades, les ofrecía la posibilidad de completar la formación que les era propia o especializarse en alguna de las múltiples vías que la escuela les ofrecía. Esta ponía a su disposición, a tales efectos, un amplio abanico de cursos y conferencias especiales, que en el caso español no pasaban de alguna conferencia de especialista o curso breve a lo largo del año.

La institución parisina fue concebida como una entidad de formación intelectual, superando la simple instrucción. Se trataba de ofrecer al alumno, más allá de una cantidad considerable de nociones, la oportunidad de adquirir un método de trabajo definido y seguro, de entrar en contacto con una gran variedad de puntos de vista, de poseer «une science vivante et pratique, applicable aux besoins du présent». Se buscaba crear una relación estrecha entre alumnos y profesores, que fuera construyendo una comunidad académica, intelectual y profesional, que, convirtiendo a los primeros en discípulos y a los segundos en maestros o tutores, supusiera un firme y prolongado apoyo para los estudiantes tanto en sus años en la Escuela, como a la entrada en sus respectivas carreras profesionales.³⁷

2. 1. Medios económicos: subvención pública vs patrimonio privado

La primera gran diferencia que debemos subrayar estriba en la naturaleza y estructura de ambas entidades. Si bien las dos se configuraron como centros de enseñanza superior libre, sustrayéndose así al régimen universitario oficial, la institución española nació como una iniciativa del Estado, contando como único medio de subsistencia la subvención pública, mientras que el centro francés, mantuvo desde su fundación y hasta 1945 —cuando se procedió a su naciona-

³⁶ *École Libre des Sciences Politiques. Année scolaire 1905-1906. Organisation et programme du cours. Renseignements sur les carrières auxquelles l'École prépare*, Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1905, folleto informativo sobre las enseñanzas que ofrecía la escuela, curso 1905-1906, Archives de la Fondation Nationale de Sciences Po, fondo Ecole Libre des Sciences Politiques (en adelante, AFNSP), 1SP3, Dr1, sdr a. El aspirante a diplomático sabía sacar provecho de esta variedad de compañeros y profesores con que se cruzaba en las aulas y los pasillos de l'Ecole: «L'Ecole est au centre de tout un réseau dans lequel se fondent des représentants du monde des affaires et de la finance, des milieux coloniaux, des instances politiques ou des cercles intellectuels, et qui peut s'avérer utile au futur diplomate.» Isabelle DASQUE: *À la recherche de Monsieur de Norpois : les diplomates de la République (1871-1914)*, tesis doctoral, Universidad de la Sorbona - París IV, 2005, p. 195.

³⁷ *École Libre des Sciences Politiques...*, pp. 10-11.

lización— un carácter eminentemente privado. El patrimonio sobre el que se sustentaba³⁸ fue constituido gracias a la contribución de hombres provenientes del mundo de las finanzas y de la industria, como lo atestigua la composición de sus consejos de administración, dominados por los presidentes o miembros de las direcciones de los Chemins de fer du Nord, du Midi, d'Orléans, de la Compagnie du Canal de Suez, o de diferentes cámaras de comercio, entre otros. Este interés en formar élites se debía, como lo subrayan los distintos autores que han estudiado este tema, al decidido involucramiento de esas grandes empresas en el resurgimiento del país tras la contundente derrota de Sedán y la consiguiente pérdida del prestigio internacional que había gozado anteriormente.

Además, l'ELSP completaba su financiación con las tasas de matrícula, que suponían ya una primera barrera para los jóvenes franceses.³⁹ Antes de la guerra, la matrícula estaba situada en 350 francos⁴⁰, a lo que habría que sumar las tasas de exámenes (60 francos por curso), así como las del diploma (20 francos). Teniendo en cuenta la devaluación del franco en los años 20, estos precios conocieron una cierta disminución tras la guerra, de modo que si en el curso 1929-1930 la matrícula había alcanzado los 1.500 francos, el valor de esta cantidad estaba por debajo de los 350 francos de 1913.⁴¹ A pesar de que se habían ido instituyendo becas para los alumnos cuya situación económica y los buenos resultados en la enseñanza secundaria les hacían merecedores de ellas, éstas se daban a conocer con tanta discreción «qu'elles passent inaperçues de familles qui auraient dû en profiter, et d'un certain milieu universitaire et politique souvent enclin à la critique envers cette École libre qui vit de ses ressources et limite sévèrement ses dépenses»⁴².

Muy distinta era la situación del centro madrileño. Toda vez que no contamos hasta la fecha con un estudio amplio del Instituto Diplomático y Consular (IDC) consideramos necesario ofrecer con cierto detalle algunos datos sobre su organización, que nos ayudarán además a enmarcar y comprender mejor su acción y desarrollo.

En este sentido, como hemos señalado, el IDC tuvo, como único medio de subsistencia, las subvenciones que recibía del poder público. No recibió ninguna financiación privada y su matrícula era gratuita. Junto a la ayuda de 50.000 pesetas que le asignaba el Ministerio de Estado, a partir de 1918, recibió otra de 12.000 pesetas provenientes de la Administración del Protectorado

³⁸ En sus inicios contaba ya con un presupuesto de más de 700.000 francos. Vid. Pierre RAIN: *L'École Libre...*, p. 23.

³⁹ Peter JACKSON: «Tradition and adaptation: the social universe of the French Foreign Ministry in the era of the First World War», en *French History*, Vol. 24, N° 2, junio 2010, pp. 164-196, p. 167.

⁴⁰ Unos 1.200 euros actuales, siguiendo el Índice FRCPI1998 de Francia.

⁴¹ *École Libre des Sciences Politiques*, folleto informativo sobre las enseñanzas de la Escuela, años 1905-1930, AFNSP, 1SP3, Dr1, sdr a.

⁴² Pierre RAIN: *L'École Libre...*, p. 68.

de Marruecos.⁴³ Partiendo de la premisa de que la retribución de los profesores no sería más que una gratificación y no un sueldo real, que cada uno hallaría en sus ocupaciones principales, cada docente recibió 2.500 pesetas anuales⁴⁴ y otras 1.500 para aquellos que fueran a explicar una asignatura más.⁴⁵

La partida destinada a material científico —que comprendía la compra de libros, mapas..., el pago de conferencias y cursos breves encargados tanto a especialistas nacionales como extranjeros⁴⁶, los gastos derivados de los exámenes, etc.— estuvo dotada con 10.000 pesetas. En los años finales, superados los recortes impuestos por la Dictadura primorriverista, dicha partida pasó a corresponderse con el 10% de la subvención estatal. La misma proporción mantuvo, salvo los momentos de irregularidad presupuestaria, la compensación que se asignaba la Academia, para los gastos derivados del funcionamiento del Instituto en su seno.⁴⁷

El aumento de ingresos con la subvención marroquí tuvo, junto a una ampliación de la oferta educativa, una repercusión sobre la retribución de la que gozaba el rector, cuyo sueldo se triplicó (de 1.000 a 3.000 pesetas), quedando señalado en el Reglamento del centro que en caso de reunirse en la persona del rector también la condición de catedrático, junto a su retribución de 2.500 pesetas por este último concepto, tan sólo percibirá 1.500 por la dirección del Instituto.⁴⁸ En este sentido, Joaquín Fernández Prida, que había causado baja temporal en el cargo de rector del Instituto en noviembre de 1917 al acceder a la cartera de Gracia y Justicia, cuando volvió a su cargo en abril de 1918, tras cesar como ministro, renunció a la cátedra que tenía en posesión, «Historia de los tratados internacionales de España desde 1815», para dedicarse con «la atención que sus obligaciones exigen» a las funciones

⁴³ Y destinada específicamente al Centro de Estudios Marroquíes, como queda consignado en las cartas de García Prieto, presidente del Consejo de Ministros y ministro de Estado a Antonio Maura, presidente de la Real Academia de Jurisprudencia, enero y febrero de 1918, para informarle de dicha concesión. ARAJYL, Caja 39, exp. 6. Esta subvención, a diferencia, como veremos, de la proveniente del Ministerio de Estado, no sufrirá alteración alguna hasta el final de la existencia del Instituto. Será mantenida incluso por el Gobierno de la República, después de hacer las averiguaciones que se estimaron necesarias para comprobar la continuidad de la actividad que la había justificado. Vid. Carta del director general de Marruecos y Colonias al presidente de la Academia Nacional de Jurisprudencia y Legislación, Madrid, 24 de junio de 1931 y respuesta del secretario de la misma, 7 de julio de 1931, ARAJYL, fondo sin inventariar.

⁴⁴ Salvo el profesor de árabe vulgar, que cobraba 3.000 pesetas anuales.

⁴⁵ Las asignaturas que se impartieran en dos cursos entrarían en esta consideración de asignatura acumulada, cobrando su profesor 4.000 pesetas anuales por ella. De esta manera, habrá entre 9 y 10 profesores por curso y las cátedras acumuladas oscilarán entre 3 y 5, en función de los cambios en los planes de estudio, que iremos señalando.

⁴⁶ Especialmente para aquellas materias «que como la Geografía de Marruecos y la Evolución de los pueblos asiáticos independientes, no son del común dominio de nuestros hombres de ciencia y se hallan sujetas a rectificación diaria, a medida que las informaciones van siendo más completas y los viajes a esos países más frecuentes.»

⁴⁷ ARAJYL, Caja 22, Libro de Actas N° 5, pp. 274-283, sesión del día 24 de octubre de 1913.

⁴⁸ ARAJYL, Caja 22, Libro N° 6, pp. 53-54.

de rector. La cátedra a la que renunciaba le fue confiada de manera definitiva a Antonio Goicoechea, que la estaba explicando interinamente durante la ausencia de Fernández Prida.⁴⁹

Finalmente, hay que señalar la creación de un sueldo de 2.500 pesetas anuales para el Secretario del Instituto Diplomático y Consular, así como la previsión de pago a los vocales examinadores de las pruebas finales —pocas veces hecha efectiva por la declinación de los interesados— y una compensación para el personal de la Academia que atendía también las necesidades del Instituto, una partida que se vio aumentada a lo largo de este periodo, pasando de algo menos de 2.500 pesetas anuales a algo más de 5.500. La cantidad restante se repartía entre el pago de impuestos y una partida de imprevistos.

Aparte de la concesión en 1922 de una subvención de 6.000 pesetas para la impresión del catálogo de la biblioteca, como se señalará más adelante, este presupuesto no conoció modificaciones de importancia hasta el año 1924 cuando el Directorio Militar decidió disminuir en un 50% la subvención anual al Instituto, quedándose así en 25.000 pesetas.⁵⁰ Ante esta reducción, la Academia decidió mantener el desarrollo normal del Instituto, aunque ello implicase la aplicación de recortes en determinadas partidas, así como algunos sacrificios por su parte. Con el ofrecimiento de los profesores de desempeñar las mismas atribuciones y cobrar menor sueldo⁵¹, la Junta de Gobierno acordó que el rector, el secretario y los profesores dejasen de cobrar la retribución correspondiente a los meses en que no había clases (julio, agosto, septiembre y octubre), reduciéndose proporcionalmente también las asignaciones por acumulación de cátedras. Toda vez que las enseñanzas de inglés y alemán «son las únicas que pueden adquirirse por los alumnos en otros centros», la Academia decidió suprimirlas provisionalmente, si bien el profesor de inglés, Carlos Ramspott, se prestó a impartir su cátedra de forma gratuita. Sin embargo, mantuvo íntegras las retribuciones que los trabajadores de la Academia percibían por prestar servicios también en el Instituto.

La Real Academia defendió, incluso frente a algunos de sus miembros, la obligación moral de mantener la plena actividad que el Instituto venía desempeñando hasta el momento, aunque ello supusiera actuar «con el máximo desinterés y hasta con sacrificio». Se trataba en definitiva, de «conservar una institución que tan buen servicio presta a la cultura y que mantiene en el extranjero, con la formación de diplomáticos y cónsules competentes, un digno concepto de nuestra Nación».⁵²

⁴⁹ *Ibidem*, pp. 60-61.

⁵⁰ ARAJYL, Caja 22, Libro N° 6, pp. 407-408.

⁵¹ ARAJYL, Caja 44, exp. 3, carta del rector al presidente de la Academia, Madrid, 4 de julio de 1924.

⁵² ARAJYL, Caja 22, Libro N° 6, pp. 429-432.

En 1925 la Junta de Gobierno reformó el Reglamento para hacer coincidir el cargo de presidente de la Real Academia con el de rector del Instituto y el de secretario general de aquella con el de secretario de este; además, la Junta, a propuesta del Claustro de profesores, nombraría un vicerrector en quien delegara sus funciones el rector. Ninguno de los tres cargos tendría aparejada retribución alguna.⁵³ Esta reforma parece haberse precipitado tras la dimisión de Joaquín Fernández Prida (en julio) y de Adolfo Pons y Umbert (en septiembre)⁵⁴ de sus respectivos cargos de rector y secretario del Instituto Diplomático, siendo sustituidos interinamente por Ricardo Beltrán y Rózpide y el conde de Santa María de Paredes (secretario de la Academia) respectivamente.

Además del ahorro que esta reforma supondría, se buscaba con ella «un enlace más perfecto y armónico entre ambos organismos», pero cuidándose mucho de subrayar que ello no implicaría menoscabo en la autonomía del Instituto, garantizada por la creación del cargo de vicerrector, que recaería en Ricardo Beltrán y Rózpide. Al mismo tiempo, se pretendía dotar de «un elemento de continuidad en la dirección y orientación del Instituto».⁵⁵ Tras la aprobación de estos cambios por parte del Ministerio, la Junta de Gobierno decidió que el nuevo reglamento entrase en vigor el 1 de febrero de 1926.⁵⁶

Con la puesta en marcha del Directorio Civil, la situación económica del Instituto recuperó en parte su realidad previa al recorte impuesto por el Directorio Militar. Ya en junio de 1925 el Ministerio había librado a la Academia una subvención extraordinaria de 8.500 pesetas con destino al Instituto, dinero con el que se pudieron cubrir los pagos hechos al personal afectado al mismo, así como un mes de sueldo de los cuatro perdidos por los profesores, rector y secretario.⁵⁷ Y en noviembre del mismo año se le otorgaron 25.000 pesetas para completar la subvención anual. Sin embargo, a partir del año 1928 la subvención del Ministerio se reducirá a 40.000 pesetas y finalmente, para el año 1932 sólo se le entregarán 30.000 (correspondientes a los primeros tres trimestres, como veremos).

En el siguiente cuadro ofrecemos una sistematización del presupuesto, presentando su evolución a través de varios años-tipo: 1915-1916 para el primer periodo; 1919-1920, incorporando las modificaciones tras la concesión de la subvención marroquí; 1924-1925, tras el recorte de la Dictadura y la concesión de la subvención para la impresión del catálogo bibliotecario; 1926-1927, una vez regresada la normalidad; y, finalmente, el último año de su existencia, 1932. Podemos observar

⁵³ ARAJYL, Caja 23, Libro N° 7, pp. 62-63, sesión del 9 de octubre de 1925.

⁵⁴ ARAJYL, Caja 23, Libro N° 7, pp. 33-34 y p. 51. Adolfo Pons llevaba desempeñando el cargo de Secretario del Instituto desde el nacimiento del centro, con carácter permanente desde la entrada en vigor del Reglamento de 1917.

⁵⁵ ARAJYL, Caja 45, exp. 10. «Exposición de motivos», s/l, s/f.

⁵⁶ ARAJYL, Caja 23, Libro N° 7, pp. 112-113.

⁵⁷ ARAJYL, Caja 22, Libro N° 6, p. 493.

con claridad que fueron los sueldos de los profesores la partida a la que más recursos se destinaban, seguida del material científico.

Cuadro N° 1. Presupuesto del Instituto Diplomático y Consular (en pesetas)

Partidas	1915-1916	1919-1920	1923-1924	1924-1925	1926-1927	1932
Ingresos						
Subvención Ministerio	50000	50000	50000	25000	50000	40000
Subvención Marruecos		12000	12000	12000	12000	12000
Otros			956,20	6461,41		
Total	50000	62000	62956,20	43461,41	62000	52000
Gastos						
Rector	1000	3000	3000	2000		
Secretario		2500	2500	1666,66		
Profesores	33000	36500	37500	21666,66	34166,66	34333,28
Material científico	10000	10000	10000	5000	5000	4000
Gratificación Academia	5000	5000	5000	2500	5000	4000
Personal Secretaría y subalterno		2460	5559,84	3524,9	5559,84	6087,84
Examinadores		1500	1500	460	1500	500
Impuestos	628,76	628,76	628,76	314,18	640	519,96
Imprevistos	371,24	411,24	2267,60	328,81	4133,52	2558,92
Impresión catálogo				6000	6000	
Total	50000	62000	67956,2	43461,21	62000	52000

Elaboración propia. Fuente: Libros de Actas de la Junta de Gobierno de la RAJYL, N° 5, 6, 7 y 8. ARAYL, Cajas 22 y 23.

2. 2. Diferente relevancia en la formación de los cuadros diplomáticos

Finalmente, debemos referirnos a la distinta relevancia que cada Estado otorgó a los respectivos centros en los procesos de formación y selección de cuadros diplomáticos. Ya en 1888 el Estado francés, a propuesta del Ministerio de Asuntos Exteriores, había reconocido al diploma de l'ELSP el mismo valor que a los otros títulos que habilitaban para presentarse a las oposiciones de las carreras diplomática y consular, entre los que se encontraba el título de licenciado en derecho, en ciencias o en letras.⁵⁸ Si tenemos en cuenta que para matricularse como alumno de l'Ecole Libre des Sciences Politiques no se requería ningún título universitario, deducimos enseguida la posición de peso que esta escuela ocupó en la formación de los cuadros diplomáticos franceses.

⁵⁸ Decreto del 25 de abril de 1888, citado por Sébastien LAURENT: *L'Ecole libre...*, p. 147.

Una realidad teórica confirmada por los hechos, como podemos apreciar en el cuadro N° 2. A partir del nuevo siglo, más de 200 estudiantes cruzaban cada año sus puertas para inscribirse en la sección diplomática (la más numerosa tras la sección financiera), una media de cerca de 50 obtuvieron el diploma al final de cada curso tras la Gran Guerra. Más significativo aún: el 82% de los candidatos admitidos en la carrera diplomática entre 1876 y 1891 se habían formado en l'ELSP; y entre 1900 y 1935, el número de admitidos que habían pasado por sus aulas se eleva a 87,7%.⁵⁹ La institución fundada por Boutmy habría conseguido así prácticamente un monopolio de la preparación de los diplomáticos.

Cuadro N° 2. Alumnos diplomados de l'Ecole Libre des Sciences Politiques, por curso escolar y sección (1915-1930)

Section/Année	Admin.	Finances Publiques	Finances Privées	Écon. et Sociale	Diplomatique	Générale
1915-1916	1	3		2	9	2
1916-1917	7	6	11	2	15	1
1917-1918	3	6	5	2	14	2
1918-1919	2	11	4	1	19	1
1919-1920	16	32	12	7	17	6
1920-1921	20				47	7
1921-1922	25	53	51	23	45	15
1922-1923	14	54	71	20	60	32
1923-1924	11	50	52	8	59	25
1924-1925	24	56	55	19	46	20
1925-1926	17	39	49	13	44	29
1926-1927	13	59	94	12	50	17
1927-1928	11	47	83	5	41	17
1928-1929	14	40	103	16	39	22
1929-1930	26	75	97	11	64	33

Elaboración propia. Fuente: datos de alumnos diplomados, AFNSP-ELSP, 1SP Dr8.

Por su parte, la relevancia del Instituto Diplomático y Consular dentro del entramado diplomático español fue más moderada que la del centro parisino. En el propio Parlamento, donde —recordémoslo— tenía su origen, se alzaron voces

⁵⁹ Sébastien LAURENT: *L'Ecole libre...* p. 51 y 180 ; AFNSP, Plaquettes de l'Ecole, 1 SP 3.

exigiendo un desarrollo más ambicioso para esta institución. El diputado regionalista Eduardo Aunós se lamentaría de la escasa asignación con que se pretendía sostener al Instituto⁶⁰, lo que a todas luces era insuficiente para «dar cima a la obra magna que está llamado a realizar». Por su parte, José Yanguas Messía, que sería ministro de Estado con Primo de Rivera, hacía un llamamiento para que, partiendo de «la célula» que ya existía, se pusieran los medios necesarios y se acometiese decididamente la ordenación de los estudios de ese centro superior de formación de las carreras diplomática y consular, de tal manera que, a ejemplo de la Escuela de Ciencias Políticas de París⁶¹, atrajera por su sola existencia a quienes se quisieran dedicar a estas carreras. Era preciso poner en pie una estructura formativa de tal calibre que «sea un trámite previo inexcusable el de haber seguido los estudios y enseñanzas de aquel Instituto para poder pasar a ser diplomático o cónsul».⁶²

A pesar de los notables apoyos con que contó en las esferas de decisión del Ministerio de Estado, su capacidad de influencia se veía disminuida por el hecho de que el paso por sus aulas no fueron nunca una condición requerida para ingresar en las carreras diplomática y consular o para ocupar puestos en la administración española en Marruecos. De la misma manera, sus certificados y diplomas no proporcionaban ventajas formales de cara a la selección y promoción de los funcionarios, a pesar de los esfuerzos desplegados en este sentido por el Instituto.

El mencionado RD del 21 de diciembre de 1911 había previsto la posibilidad de que los diplomas del Instituto adquirieran algún tipo de valor de cara al ingreso en las carreras para las que preparaban sus enseñanzas, así como para el ascenso en las mismas, dejando la regulación de esos extremos en manos de la legislación en materia de organización de las Carreras diplomática y consular. Con la propuesta de desarrollo de esta previsión legislativa, incluida en el proyecto de reglamento del nuevo centro, la Real Academia de Jurisprudencia emprendía una larga batalla que presentaría numerosos episodios a lo largo de las dos décadas de vida del IDC.⁶³

El Ministerio de Estado aprobó el reglamento presentado por la Academia, pero suprimió de su texto las disposiciones relativas al valor de los diplomas.⁶⁴ Se retra-

⁶⁰ Del que dijo que «está funcionando hoy con elogio de todos, el cual ha realizado una misión verdaderamente maravillosa y que no me cansaré de elogiar, porque por mí mismo he podido apreciar sus resultados y observar su admirable organización». *DSC. CD*, 1 de junio de 1922, p. 2076.

⁶¹ «[...] el Instituto diplomático y consular de Madrid no es comparable, por la escasez de los medios de que dispone, a la Escuela de Ciencias políticas de París, que forma un plantel de diplomáticos y de cónsules que luego llevan con toda preparación la representación y la defensa de los intereses de su país en el extranjero.»

⁶² *DSC. CD*, 5 de junio de 1922, p. 2125.

⁶³ Un análisis minucioso de este proceso puede seguirse en Zorann PETROVICI: *Mundo nuevo, ¿diplomacia nueva? El impacto de la Gran Guerra...*, pp. 73-86.

⁶⁴ Eran presentados como sustitutorios de los exámenes de aptitud para tomar parte en las oposiciones de ingreso en la Carrera Diplomática y Consular; como portadores de una serie de ventajas para quienes ya se encontrasen dentro de la Carrera (exención de las prácticas que debían desarrollar los agregados diplomáticos al inicio de su carrera, exhibición como mérito para determinados ascensos...); o preferencia hacia los diplomados del Centro de Estudios Marroquíes en la provisión de plazas en la Administración española en África.

saba así la aplicación de sus eventuales efectos, encargando a una comisión mixta Academia-Ministerio el estudio de la manera en que se podría desarrollar la señalada previsión del Real Decreto fundacional. A pesar de la postura conciliadora de la Academia, cuyo representante —Félix de Llanos y Torriglia— rebajó notablemente las aspiraciones iniciales, y de uno de los dos enviados del Ministerio, el cónsul Rafael López Lago, no hubo acuerdo entre los miembros de la Comisión. El otro delegado ministerial, el diplomático conde de Torata, se mantuvo en una posición intransigente, haciendo unas concesiones prácticamente insignificantes, que no pasaban de mencionar como circunstancia favorable, en las oposiciones, la presentación del diploma del Instituto —al mismo nivel que otros méritos académicos especiales—, o su consideración como un mérito en el caso de los ascensos por elección.

Aun pendientes de una reglamentación general —que nunca llegará—, el Gobierno adhirió algún beneficio puntual a los diplomas de los alumnos y ex-alumnos del Centro de Estudios Marroquíes. Al implementarse en 1914 un nuevo sistema de organización judicial en Marruecos, se contemplaba la posibilidad de que para dos de los cargos instituidos —los jueces de paz y los representantes del Ministerio público en los juzgados de paz— fueran designados también aquellos abogados que hubiesen ejercido su profesión —o funciones judiciales, en el caso de los primeros— en Marruecos durante al menos un año «o acrediten aptitudes especiales con certificado del Centro de Estudios Marroquíes».⁶⁵ No se trataba de una situación de preeminencia o preferencia sobre otros aspirantes, pero al menos se le otorgaba un cierto valor a dicho diploma.

Animado por estas disposiciones⁶⁶, el rector del IDC, Joaquín Fernández Prida, a la sazón senador por la Universidad de Valladolid, aprovechó la oportunidad que le brindaba el proyecto de ley de 6 de diciembre de 1916 para el establecimiento de Tribunales ordinarios en Ceuta y Melilla para seguir avanzando en la conquista del ansiado reconocimiento para la formación del centro que dirigía. Invocando las especificidades del territorio en que habrán de actuar estos funcionarios y la consecuente necesidad de poseer unos conocimientos especiales «del idioma, del derecho, de las costumbres y de la historia del pueblo marroquí», y resaltando la similitud de su propuesta con lo que tenían estipulado «las grandes naciones europeas que tienen personal adecuado para el desempeño de cargos en África», como Alemania, Francia e Inglaterra⁶⁷, logró Fernández Prida que la Cámara alta incluyese su

⁶⁵ RD de 9 de julio de 1914.

⁶⁶ *Diario de Sesiones de las Cortes. Senado* (en adelante, *DSC. Senado*), 19 de diciembre de 1916, p. 2453.

⁶⁷ También los alumnos harán referencia en alguna ocasión a lo establecido en otros países en estas mismas cuestiones. Véase, a modo de ejemplo, la carta dirigida al Rector del Instituto por una comisión de alumnos y ex-alumnos en fecha de 31 de enero de 1927 en que señalan que «ha sido práctica colonista (sic) moderna dar preferencia a los diplomados en Escuelas Coloniales aunque no sean funcionarios del Estado, como es ejemplo patente Bélgica». ARAJYL, Caja 47, exp. 9.

enmienda, consignando el art. 3 de la ley que «La justicia municipal de las ciudades de Ceuta y Melilla, y sus términos municipales, estará a cargo de los funcionarios y Tribunales determinados en la ley de 5 de Agosto de 1907, siendo preferidos para los nombramientos los que, en igualdad de circunstancias, tengan el diploma del Centro de Estudios marroquíes, dependiente del Ministerio de Estado».⁶⁸

No tuvieron, sin embargo, la misma suerte en otras gestiones que emprenderían en adelante. Entre ellas, las encaminadas a que el nuevo Reglamento general orgánico para la Administración del Protectorado español en Marruecos⁶⁹ incluyera una preferencia «en todo cargo que haga relación a África» para los diplomados del Centro de Estudios Marroquíes, que los alumnos del centro —promotores de la gestión, con el aval de la dirección del centro— veían como único medio para la subsistencia del centro, en la medida en que el carácter formativo de cara a las oposiciones —que daba sentido a las otras dos secciones— «no puede alegarse en lo que a nosotros se refiere, por no proveerse por la oposición cargo alguno de aquellos en los que debería exigirse estos especiales estudios».⁷⁰

Idéntico fin tuvo el movimiento intentado en 1924 por los profesores de Árabe para que se requiriera el certificado del Centro de Estudios Marroquíes para el ingreso en las carreras de interpretación de Lenguas del Ministerio de Estado y de intérpretes en el extranjero.⁷¹ Y aún las gestiones que hizo en noviembre de 1925 el recién nombrado catedrático de Organización del Protectorado español en Marruecos, José Antonio de Sangróniz, desde su puesto en la Oficina de Marruecos de la Presidencia del Directorio Militar —a la que se había incorporado el año anterior—, con «respecto a la necesidad de dar importancia definitiva a los títulos que expida el Instituto diplomático con relación a Marruecos».⁷²

Tampoco fueron más afortunados los estudiantes de la Sección Consular, quienes pidieron en varias ocasiones⁷³ que su diploma se convirtiera en requisito indispensable para presentarse a las oposiciones de la carrera consular. Si pensaron que la llegada de Fernández Prida al Palacio de Santa Cruz en marzo de 1922 resolvería su situación, pronto se desengañarían. Sus proyectos chocaban en última instancia

⁶⁸ Ley de 3 de marzo de 1917, disponiendo que queden redactados en la forma que se publican los artículos 159, 160 y 161 del Código de Justicia Militar. *Gaceta de Madrid*, 4 de marzo de 1917, p. 540.

⁶⁹ RD de 24 de enero de 1916, *Gaceta de Madrid* de 27 de enero de 1916.

⁷⁰ ARAJYL, Caja 22, Libro de Actas de las Juntas de Gobierno, N° 5, p. 490 y Libro de Actas N° 6, p. 2.

⁷¹ ARAJYL, Caja 44, exp. 12, Borrador de carta, sin firma ni fecha, presentada, por lo que señalan las actas de la Junta de Gobierno (Libro N° 6, pp. 468-471, sesión del 10 de diciembre de 1924), por el rector del Instituto a la Junta de Gobierno que, en su sesión del 6 de febrero de 1925, decide elevar dicha petición al Ministerio.

⁷² ARAJYL, Caja 45, exp. 10, José Antonio de Sangróniz al Conde de Santa María de Paredes, Madrid, 13 de noviembre de 1925, y Caja 23, Libro de Actas N° 7, p. 259.

⁷³ En algunas de estas gestiones intervinieron también los estudiantes de la Sección Diplomática, los menos activos en estas empresas. ARAJYL, Caja 22, Libro de Actas N° 6, pp. 232-233, 241-246, 270-271, 306, 338-339 y 357-358; Caja 23, Libro N° 7, pp. 57-58; Caja 38, exp. 19 y Caja 42, exp. 5.

con los intereses del Ministerio de Estado, quien no estaba dispuesto a renunciar a su absoluta independencia a la hora de escoger a sus cuadros funcionariales, ni a restringir sus facultades discrecionales en la materia, rechazando toda propuesta que atentase contra aquella.

Esta realidad puede explicar en buena medida el relativamente bajo número de alumnos que se matriculaban en el Instituto, y especialmente en lo relativo al Centro de Estudios Marroquíes, ante el que tanto la Academia como los estudiantes se mostraron preocupados desde el principio. Advertido desde los primeros años por los estudiantes⁷⁴ —quienes sostenían además que el Instituto tenía poco impacto en las oposiciones toda vez que, en aquellos primeros momentos, el número de opositores que habían pasado por sus aulas era menor con respecto a aquellos que se presentaban sin haber seguido sus cursos⁷⁵— y admitido por los responsables del centro de manera privada⁷⁶, a la altura de 1925 se planteó de manera pública, centrando el problema en la situación del Centro de Estudios Marroquíes.⁷⁷ En efecto, como podemos apreciar en el cuadro N° 3, había una profunda diferencia entre la situación de la sección consular, por un lado, y la de las secciones diplomática y de estudios marroquíes, por otro. La primera mantuvo a lo largo de toda la vida del Instituto unos números de matrícula significativamente más altos —con una media de 50 alumnos en el primer curso y 20 en el segundo— en comparación con las otras dos, que subsistieron con muy pocos alumnos —apenas 10 estudiantes de media en el primer curso y 4 en el segundo, tanto en la sección diplomática como en el Centro de Estudios Marroquíes—. ⁷⁸

Es muy curioso observar la notable diferencia entre el número de matrícula del primer año de funcionamiento del centro —1912-1913— y el del curso inmediatamente posterior, especialmente en las secciones Diplomática y de Estudios Marroquíes, que puede encontrar una explicación plausible en la expectativa que causó la novedad de su apertura.

⁷⁴ ARAJYL, Caja 38, exp. 15. Carta de un grupo de alumnos al presidente de la Academia, 20 de enero de 1917.

⁷⁵ ARAJYL, Caja 42, exp. 5. Carta de los alumnos de la Sección consular al Rector del Instituto, 23 de mayo de 1922.

⁷⁶ ARAJYL, Caja 44, exp. 7. Carta de Joaquín Fernández Prida a Felipe Clemente de Diego, presidente de la Real Academia de Jurisprudencia, Madrid, 31 de octubre de 1924.

⁷⁷ «Causa verdadero asombro que, siendo hoy el problema fundamental de España el de Marruecos, se vea, si no desierto, sí poco poblado, un Centro de Estudios marroquíes con matrícula gratuita, con Profesorado competentísimo y con una organización tal, que permite, a horas compatibles con otras ocupaciones, no sólo cursar sus estudios para obtener el Diploma de terminación, sino asistir a cátedras aisladas por el interés y el atractivo que puedan por sí mismas despertar.» *Memoria referente al Instituto Libre de Enseñanza de las Carreras Diplomática y Consular y Centro de Estudios Marroquíes en 1924 a 1925*, Madrid, Julio Cosano, 1925, pp. 12-13.

⁷⁸ Hemos de tener en cuenta igualmente la posibilidad de que estas cifras se vieran ligeramente aumentadas con alumnos que no hubieran formalizado la matrícula, dadas las tres categorías de alumnos que el Instituto preveía: matriculado con el objetivo de obtener el diploma, matriculado pero sin esa finalidad y alumnos oyente, sin obligación de una asistencia regular.

Cuadro N° 3. Alumnos matriculados en el Instituto Diplomático y Consular, por secciones y cursos. Resultados de los exámenes por cursos (sumando las convocatorias de junio y septiembre).

Curso	Alumnos matriculados						Resultados exámenes	
	Sección Diplomática		Sección Consular		Estudios Marroquíes		Examinados	Aprobados
	1°	2°	1°	2°	1°	2°		
1912-1913	26		66		54		18	17
1913-1914	5	4	52	14	15	10	48	41
1914-1915	5	4	48	20	12	8	46	44
1915-1916	14	0	33	16	6	8	38	37
1916-1917	12	5	66	23	13	2	64	58
1917-1918	19	6	55	24	6	6	82	81
1918-1919	16	4	37	22	4	2	55	54
1919-1920	4	5	28	11	2	1	32	30
1920-1921	7	0	64	13	5	0	49	48
1921-1922	5	5	95	25	6	2	46	46
1922-1923	3	3	93	40	10	3	67	62
1923-1924	4	1	48	24	0	1	55	52
1924-1925	6	2	41	29	8	1	60	60
1925-1926	7	11	30	15	10	3	46	46
1926-1927	15	4	19	16	8	5	44	43
1927-1928	11	12	31	9	7	6	47	45
Total	159	66	806	301	166	58	797	764
Media	9,9	4,4	50,3	20	10,3	3,8	49,8	47,7

Elaboración propia. Fuente: Memorias anuales del Instituto Diplomático y Consular.

Al igual que ocurría en l'École libre des Sciences Politiques⁷⁹, en las tres secciones del IDC una parte importante de los estudiantes que se matriculaban en el primer curso no continuaban los estudios en el segundo año. Fue el caso, en promedio, del 56% de los matriculados en la sección Diplomática, del 61% de los alumnos de la sección Consular y del 63% de quienes habían entrado en la sección de Estudios Marroquíes. La explicación que nos parece más adecuada radica en que, dada la posibilidad reglamentaria de matricularse «en una o varias de las asignaturas incluidas en el plan de enseñanza», sin el propósito de obtener el diploma⁸⁰, una parte importante de alumnos decidiera pasar sólo un año en el Instituto, cursando únicamente aquellas asignaturas cuya preparación de cara a las oposiciones estaba mejor garantizada en el seno de este centro, sin duda dado su carácter más técnico y complejo.

⁷⁹ Isabelle DASQUE: *À la recherche...*, p. 191.

⁸⁰ En cuyo caso no se aplicaba la norma de haber superado todas las asignaturas del primer curso para poder acceder a las del segundo.

Finalmente, si tenemos en cuenta el nulo efecto del diploma en los procesos de selección y ascenso, comprendemos también que pocos estudiantes decidieran pasar por el trámite del examen, siendo esa cifra también más elevada en el caso de la sección consular. No obstante, como se puede comprobar, de entre los alumnos que se presentaban a los exámenes, un altísimo porcentaje los aprobaban.



Imagen Nº 1. Sesión inaugural del primer curso académico del Instituto Diplomático y Consular. 17 de diciembre de 1912. En la imagen identificamos, en el centro, a Faustino Rodríguez San Pedro, presidente de la Real Academia, y a su izquierda, con gafas, a uno de los profesores, Ricardo Beltrán y Rózpide, futuro rector. Fuente: ABC, autor: Julio Duque. Con licencia.

Reconociendo su parte de responsabilidad en esta situación, por una insuficiente difusión de sus actividades⁸¹, la Real Academia consideraba que la situación se debía a la actitud de las autoridades gubernamentales, quienes, como acabamos de

⁸¹ En la Junta de Gobierno de 9 de octubre de 1925, a instancias del Rector, quien hizo notar la «conveniencia de dar la mayor publicidad posible a la matrícula en el Centro de Estudios Marroquíes», se decidió remitir carta al subsecretario del Ministerio de la Guerra así como a los directores de «los periódicos de mayor circulación» informando de dicha matrícula así como de las condiciones de la misma, lo que efectivamente llevaron a efecto con fecha de 14 de octubre, siendo los periódicos escogidos *La Libertad*, *El Heraldo de Madrid*, *La Voz*, *El Sol*, *El Debate*, *Informaciones*, *El Liberal*, *El Imparcial*, *ABC* y *La Época*. ARAJYL, Caja 23, Libro Nº 7, pp. 56-57 y 59 y Caja 45, exp. 8 respectivamente.

ver, no otorgaban el carácter obligatorio a sus certificados para el desempeño de los cargos en el Protectorado, situación que hacía que el interés de sus estudios entre sus posibles alumnos fuera mucho menor del que podría haber sido y quedara, así, restringido a aquellos que deseaban una especialización o una mejor preparación para las pruebas de acceso.⁸²

Ahora bien, dejando de lado el Centro de Estudios Marroquíes y centrándonos en la repercusión más directa del Instituto en los procesos de formación y selección de los cuadros diplomáticos, tenemos que afirmar que los datos de matrícula analizados no resultan excesivamente bajos, si tomamos en consideración el número de jóvenes que se presentaban a las oposiciones de ingreso en la carrera diplomática, teniendo en cuenta también que aquellas no se convocaban anualmente. De este modo, en 1915 se presentaron 29 opositores, en 1920 fueron 23 y en 1921 fueron tan sólo 15.⁸³

Pero sobre todo, debemos referirnos a los datos que conocemos acerca de la presencia de los alumnos del Instituto entre quienes superaron las oposiciones, advirtiendo de que, debido al carácter incompleto de la documentación que manejamos, estos datos nos dan unos valores mínimos, siendo conscientes de que los valores reales debieron de ser superiores y cualquier corrección será en todo caso al alza.⁸⁴

Pues bien, teniendo en cuenta que el primer curso de funcionamiento del centro fue 1912-1913, en el periodo 1915-1930, al menos —y debemos insistir mucho en este matiz— un 26,3% de quienes ingresaron en la carrera diplomática, es decir 35 de un total de 133 agentes estudiados, pasaron por las aulas del Instituto Diplomático. Esta cifra aumenta de manera importante en las dos últimas oposiciones de nuestro periodo, las de 1929 y 1930, que a diferencia de las otras dieron acceso a una carrera unificada, en que el primer escalafón lo constituía ya el empleo de se-

⁸² *Memoria referente al Instituto Libre de Enseñanza de las Carreras Diplomática y Consular y Centro de Estudios Marroquíes en 1924 a 1925*, Madrid, Julio Cosano, 1925, pp. 12-13.

⁸³ Véanse las actas de las reuniones de los distintos tribunales en el Archivo Histórico Nacional (en adelante, AHN), M° de Asuntos Exteriores, cajas H4493, H4494 y H4498.

⁸⁴ Los datos obtenidos del Archivo de la Real Academia han sido complementados parcialmente con la documentación contenida en los expedientes personales, en la medida en que algunos de estos agentes creyeron conveniente aportar, en el momento de presentarse a las oposiciones, un certificado de los estudios realizados en el Instituto de la calle del Marqués de Cubas. Como sabemos, la presentación de dicho certificado no implicaba ningún beneficio o ventaja sobre quienes no lo tuvieran, de modo que no siempre quienes habían pasado por las aulas del Instituto Diplomático sentían la necesidad de hacerlo saber al tribunal que les iba a examinar. En efecto, por las referencias a los mejores expedientes que recogía cada año el Instituto Diplomático en sus memorias, y que nos han ayudado a completar mínimamente la información manejada, hemos podido identificar varios diplomáticos que habían estudiado en este centro, pero en cuyos expedientes no figura el referido certificado.

cretario de tercera clase. En efecto, de entre los 36 agentes estudiados⁸⁵, al menos 13 habían sido alumnos del Instituto Diplomático, es decir más de una tercera parte, la mayoría en la Sección diplomática.⁸⁶

Por todo ello, si bien es cierto que el impacto del Instituto Diplomático y Consular en la formación de los diplomáticos españoles tuvo un menor alcance que l'École Libre des Sciences Politiques con respecto a los diplomáticos franceses, incluso con los datos que poseemos se puede afirmar que no fue para nada desdeñable. Además, hay que tomar en consideración que su relevancia en la profesionalización de la diplomacia española, se midió también por el hecho de ser, como veremos, el organismo que determinó a partir de 1913 los temarios de las oposiciones a ambas carreras, así como mediante la constante participación de dos de sus profesores en los tribunales de ingreso en la carrera, como lo determinaba la legislación vigente. Y no en última instancia, por haber participado activamente en diversos procesos de reflexión convocados por el Ministerio de Estado para analizar eventuales reformas de la carrera diplomática y consular, destacando los impulsados por el Gobierno de Primo de Rivera. En definitiva, logró, a pesar de todo, consolidar durante los años 20 su función y prestigio como organismo oficial para la formación de funcionarios especializados en los asuntos diplomáticos, consulares y marroquíes.

3. El Instituto Diplomático y Consular: una institución científica y de divulgación internacionalista

Una mirada a la Biblioteca del Instituto Diplomático y Consular y a algunas de sus actividades científicas nos permitirá iniciar nuestro análisis de la formación que recibieron sus alumnos, que enseguida confrontaremos a la que recibían sus colegas franceses. Comprobaremos así que la Real Academia de Jurisprudencia imprimió, en efecto, el espíritu regeneracionista que la caracterizó a la preparación de los aspirantes a los puestos diplomáticos y consulares y a quienes se querían especializar en las cuestiones marroquíes: nutrió generosamente la Biblioteca de obras extranjeras —francesas e inglesas sobre todo— y se guió por una vigilante atención a los caminos por los que discurría la vida internacional. Las mismas fuentes transpiran una continua especialización en las cuestiones internacionales, buscando con ello convertirse en un centro de referencia, en unos años en que aquellos estudios,

⁸⁵ Para mantener una coherencia con el criterio seguido para los años anteriores, en que habíamos estudiado a los agregados diplomáticos, en estas dos oposiciones hemos seleccionado a aquellos secretarios de tercera clase que optaron por empezar su carrera en una legación o embajada, así como aquellos que se decantaron por la Administración central.

⁸⁶ Véase el cuadro N° 4, del anexo N° 1 (pág. 507 y ss.) de Zorann PETROVICI: *Mundo nuevo, ¿diplomacia nueva? El impacto de la Gran Guerra...*, compuesto a partir del análisis de los expedientes de cerca de 200 agregados diplomáticos ingresados en la carrera a lo largo de todo el periodo.

como hemos apuntado y volveremos a ver, reforzaron su sentido e importancia, tanto en el mundo académico como en el político.⁸⁷

3. 1. *Una biblioteca actualizada constantemente*

La proyección científica de la Real Academia de Jurisprudencia conoció un nuevo impulso con la instalación del Instituto Diplomático y Consular. Por un lado, amplió los límites de su campo de trabajo, antes restringido a lo jurídico. El ingreso en la Biblioteca de numerosas obras de carácter histórico, geográfico, literario, de viajes... indispensables a la preparación de los alumnos del nuevo centro⁸⁸, hizo posible que en el seno de la Academia se trabajase en un ambiente y se planteasen unos enfoques que redundaban en una comunicación entre las distintas ramas del saber, enfilando el camino de la interdisciplinariedad.

Y por otro lado, la Academia supo aprovechar este nuevo proyecto para seguir contribuyendo al avance regenerador del país. Frente a la acotada preparación que acusaban en los responsables de la política internacional española —gobernantes, parlamentarios y diplomáticos—, asumían la tarea de poner a su disposición los medios intelectuales imprescindibles para hacer frente a la complejidad de la vida de los pueblos en el nuevo ciclo histórico, y que los obligaba a ensanchar el horizonte de sus conocimientos.⁸⁹

Si el Estado no actuaba, la Academia, inmersa en el espíritu regeneracionista, consciente de su capacidad de acción a través de la amplia nómina de académicos con puestos en las instituciones rectoras del país y a través de los alumnos que acudían al nuevo centro y que estaban llamados a ejercer la representación del país en el extranjero, estaba decidida a hacerlo en el espacio que le era propio.

De esta manera, identificó los dos ámbitos principales que España debía priorizar en la esfera internacional —Marruecos y las repúblicas hispanoamericanas— y dedicó sus primeros esfuerzos a especializar su biblioteca en esa dirección. Adquirió fundamentalmente libros sobre la historia política moderna de las repúblicas

⁸⁷ Sobre este punto, algunos resultados de las investigaciones de las que bebe esta obra han sido incorporados en una reciente publicación, que forma parte de una reflexión conjunta sobre los comienzos de la disciplina de las Relaciones internacionales: Carlos SANZ DÍAZ: «Relaciones internacionales y formación para la diplomacia en torno a la Primera Guerra Mundial: un estudio de caso», en Alberto LOZANO et al.: *¿Cien años de Relaciones Internacionales? Disciplinariedad y revisionismo*, México, Siglo XXI-AMEI, 2019.

⁸⁸ Agustín GONZÁLEZ DE AMEZÚA: *Memoria leída ante la Junta de Gobierno de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación el día 25 de noviembre de 1913 por su Bibliotecario*, Madrid, Imprenta Clásica Española, 1914, p. 11.

⁸⁹ *Ibidem*, p. 12 y Francisco SOLER Y PÉREZ: *Memoria leída ante la Junta de Gobierno de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación el día 30 de noviembre de 1918 por su Bibliotecario*, Madrid, Jaime Ratés, 1919, pp. 14-16.

americanas y sobre la legislación y el derecho de los países musulmanes, tanto de África como de Asia.

En el espacio de tres años, el Académico-Bibliotecario Agustín González de Amezúa duplicó prácticamente los fondos de la biblioteca de la Calle Marqués de Cubas. Los datos de que disponemos nos hablan del ingreso de más de 1.730 obras (2.080 volúmenes) en el curso 1912-1913 y 1.401 obras (1.967 volúmenes) en el curso 1913-1914.⁹⁰ Su sucesor en el cargo, Francisco Soler, no pudo seguir el mismo ritmo de compras, pero aún así, en el curso 1916-1917 habrá ingresado (entre compras y donativos) 1.111 obras.⁹¹ Para la Real Academia, este incremento revistió una enorme importancia, si lo comparamos con la evolución habitual de su Biblioteca: en el curso 1902-1903 habían ingresado 124 obras y un siglo más tarde, en el curso 2001-2002, el total de títulos nuevos fue de 389.⁹² El alcance de esta ampliación se puede valorar igualmente por sus repercusiones en la propia realidad física de la Academia. La treintena de plazas con que contaba su biblioteca se hicieron enseguida escasas y sus estanterías se abarrotaron pronto, viéndose obligado el bibliotecario a colocar los nuevos ejemplares en doble fila. Una situación que hizo urgente la reforma del piso segundo del edificio del número 13 de la calle del Marqués de Cubas, palacio al que la Academia se había mudado en 1903, y en que estaba planeada la instalación de la biblioteca con cincuenta plazas, disposición que se mantiene hasta nuestros días.

En estos primeros años los bibliotecarios se empeñaron en ingresar numerosas obras extranjeras, con cierta atención al mundo anglosajón. La justificación, inspirada de nuevo por el regeneracionismo omnipresente, se asienta sobre tres ejes. En primer lugar, una contribución al contacto continuo de España con los demás países, mediante el conocimiento de la producción intelectual de aquellos, consumida en el idioma original; en segundo lugar, una intención de fomentar los estudios comparados; y, en tercer lugar, un acercamiento progresivo al mundo anglosajón, que es percibido como novedoso y moderno:

⁹⁰ Según los datos que ofrece Amezúa, ya en este curso las compras realizadas —la mayor parte para dotar al Instituto— supusieron un aumento de una quinta parte sobre el volumen ya existente en la biblioteca, pasando de 5.880 libros con que contaba la Academia a 7.287. Si bien es cierto que en 1896 l'ELSP contaba en su biblioteca con 25.000 volúmenes y recibía 160 periódicos y revistas (Pierre RAIN: *L'École Libre...*, p. 38), no hay que perder de vista la diversidad de secciones y áreas a las que se dedicaba la Escuela, siendo la diplomática tan sólo una de ellas.

⁹¹ Se trata de datos consignados en las Memorias publicadas por el bibliotecario, relativas a los cursos señalados. La Real Academia gastó en los cuatro cursos que van de 1912 a 1916 la cantidad de 55.000 pesetas en la adquisición de libros, de los cuales algo más de 43.000 con cargo a los presupuestos del Instituto. ARAJYL, Caja 22, Libro de Actas N° 5, pp. 474-5.

⁹² José María CASTÁN VÁZQUEZ: «Notas para la historia de la Biblioteca de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación (1838-2002)», en *Anales de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación*, N° 33, 2003, pp. 403-430, pp. 419-420, en que sin embargo no se menciona ese impacto derivado de la instalación del Instituto Diplomático y Consular.

«Hora era, a la verdad, que nuestros académicos estudiosos recibieran el caudal de sus estudios por otros arcaduces que los carcomidos y eternos de París. Libros había, y quedan aún, ingleses y norteamericanos, no traducidos, que debían de figurar en nuestros plúteos, recibiendo con ellos la influencia de un espíritu nuevo, el sajón, que, por lo mismo que no es el nuestro, acaso encierre el conocerlo mayor interés para nosotros.»⁹³

No pueden estas ideas pasar desapercibidas a nuestros ojos, teniendo en cuenta que, como es bien sabido, muy poco tiempo después, al término de la Conferencia de Paz de París, el francés perdería para siempre su hegemonía como idioma de la diplomacia, admitiendo a su lado —de mala gana, ¿qué duda cabe?⁹⁴— al inglés. El Tratado de Paz de 1919, redactado en ambos idiomas, consagró así esta realidad, actuando a modo de patente del inglés como idioma franco para las relaciones internacionales, lo que se consolidaría en el seno de la Sociedad de Naciones.

Asumiendo las tesis de Roger Chartier acerca de la evaluación de la cultura poseída por una persona o un grupo de personas en función de los libros que componen su biblioteca, resumidas en la afirmación de que un libro poseído no es necesariamente un libro leído⁹⁵, creemos sin embargo que la composición de la biblioteca del Instituto puede informarnos sobre el universo cultural y doctrinal en el que buceaban y del que bebían sus alumnos. El contenido de los programas de las asignaturas, el empeño constante puesto por la Academia en su adquisición y el hecho de ser, junto a los propios profesores, uno de los dos principales medios para acceder a esa información y conocimientos y de preparar los exámenes, parecen razones de peso para sostener nuestro criterio.

Pues bien, la aplastante mayoría de las obras ingresadas en estos años proviene de más allá de las fronteras nacionales.⁹⁶ La mayor parte de las publicaciones relativas a Marruecos y África, prácticamente todo lo concerniente a la historia de América y Asia, así como una inmensa porción de los trabajos sobre Derecho internacional e historia diplomática fueron leídos por los estudiantes del Instituto en un idioma distinto del materno. Aunque en el curso 1913-1914 se intensificó

⁹³ Agustín GONZÁLEZ DE AMEZÚA: *Memoria leída ante la Junta de Gobierno de la Real Academia de Jursiprudencia y Legislación el día 31 de marzo de 1916 por su Bibliotecario*, Madrid, Imprenta Clásica Española, 1916, p. 12. Véase igualmente Francisco SOLER Y PÉREZ: *Memoria leída ante la Junta de Gobierno de la Real Academia de Jursiprudencia y Legislación el día 30 de noviembre de 1917 por su Bibliotecario*, Madrid, Jaime Ratés, 1917, pp. 8-9.

⁹⁴ En medio de la celebración de la Conferencia de la Paz y ante la disputa de la hegemonía del francés como lengua diplomática, *Le Matin* (2 de febrero de 1919) reivindicaba ese carácter tradicional con un artículo del prestigioso historiador Alphonse Aulard titulado «Depuis le XVIII^e siècle la langue française a été la langue diplomatique».

⁹⁵ Guglielmo CAVALLLO, Roger CHARTIER y Robert BONFIL (coords.): *Historia de la lectura en el mundo occidental*, Madrid, Taurus, 1998; Roger CHARTIER: *Libros, lecturas y lectores en la Edad Moderna*, Madrid, Alianza, 1993.

⁹⁶ No se ha pretendido un estudio cuantitativo exhaustivo, que puede ser objeto de otro análisis futuro; sin embargo, la valoración cualitativa que ofrecemos se ha basado en un atento examen de los catálogos de las obras ingresadas en los primeros años de la trayectoria del Instituto Diplomático y Consular.

—como hemos dejado apuntado— la adquisición de obras anglosajonas, y los catálogos están salpicados de títulos italianos⁹⁷ o portugueses, la producción francesa mantuvo su indiscutible hegemonía.

De esta manera, los estudiantes del Instituto madrileño pudieron leer la historia contemporánea de Seignobos⁹⁸, la monumental obra en ocho tomos de Albert Sorel⁹⁹ sobre la Revolución Francesa, y junto a él, los trabajos de otros ilustres profesores de l'École Libre des Sciences Politiques, como el propio fundador, Émile Boutmy, cuyas preocupaciones por la psicología de la nación norteamericana y de la inglesa¹⁰⁰ llegaron hasta la biblioteca de la calle del Marqués de Cubas. La nómina de profesores de la Escuela parisina cuyos libros encontraron acomodo en las estanterías del centro madrileño no se agota sin embargo en ellos dos. Los alumnos pudieron examinar las cuestiones históricas, diplomáticas o de derecho —internacional o comercial— de mayor actualidad e interés a través de los libros de Charles Dupuis —*Le principe d'équilibre et le concert Européen de la paix de Westphalie à l'acte d'Algésiras* (1909); *Le droit de la guerre maritime d'après les Conférences de la Haye et de Londres* (1911)—, de André Tardieu —*Questions diplomatiques de l'année 1904* (1905); *La France et les alliances. La lutte pour l'équilibre (1871-1910)*, publicada de 1905 y 1911, junto a otras obras sobre historia diplomática relativa a África—, o de Charles Lyon-Caen, que entre 1906 y 1912 publicó en varios tomos un *Traité de Droit commercial*.

No puede tampoco pasar desapercibida ante nuestros ojos la presencia de libros como los de André de Maday (1913): *Sociologie de la paix. Introduction à la philosophie du Droit international*; Thomas Balch (1912): *International Courts of arbitration*; Antoine Pillet (1905): *Droit international privé*; Pierre Albin (1913): *La paix armée. L'Allemagne et la France en Europe (1885-1894)* y (1912): *Les grands traités politiques. Recueil des principaux textes diplomatiques depuis 1815 jusqu'à nos jours*; Octave Noël (1879): *Histoire du commerce extérieur de la France depuis la Révolution*; Marcel Dubois y J. G. Kergomard (1909): *Géographie économique*; los conocidísimos trabajos de Louis Leger sobre la Europa del Este y el mundo eslavo o los de Marcelo Arduino sobre diplomacia y los agentes diplomáticos y consulares, títulos todos ellos que nos evocan la riqueza de materias en que se podían instruir los aspirantes a las carreras diplomática y consular, así como la atención de sus tutores a las líneas de trabajo más modernas y de mayor prestigio.

⁹⁷ Especialmente en torno al Derecho, con los trabajos de Anzilotti sobre Derecho internacional, pero también con otras obras de renombre como la de Benedetto Croce (1913): *Intorno alla Storia della Storiografia*.

⁹⁸ Así como su *La méthode historique appliquée aux sciences sociales* (1909).

⁹⁹ Cuyos cursos determinaron la manera de enseñar y entender la historia en l'École Libre des Sciences Politiques.

¹⁰⁰ Émile BOUTMY: *Éléments d'une Psychologie politique du peuple américain. La Nation. La Patrie. l'État. La Religion*, París, 1911; ÍD: *Essai d'une Psychologie politique du peuple anglais au XIXe siècle*, París, 1909. Y junto a ellas, sus estudios del constitucionalismo inglés o un análisis comparativo de Derecho constitucional, entre Francia, Reino Unido y Estados Unidos.

A todo ello hay que añadir la recepción de más de 70 revistas y publicaciones periódicas, tanto nacionales como internacionales, entre las que podemos citar *Revue de Droit international*, *Revista Económica*, *Revue des Sciences politiques*, *Archives diplomatiques*, *France et Amérique*, *Unión Ibero-Americana*...¹⁰¹

3. 2. Especial atención a la Gran Guerra

La Gran Guerra tuvo un impacto de relevancia en la Biblioteca de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, en la que —recordémoslo— se integraban sin solución de continuidad, los fondos adquiridos para el Instituto Diplomático y Consular y sobre las partidas presupuestarias que este tenía asignadas a tales fines. La guerra, en efecto, fue concebida como el momento final de un ciclo histórico y se tenía la certeza de que «ha de significar evidentemente un positivo y hondo trastorno en el Derecho, no ya en el internacional y en el político [...] sino en el propio Derecho privado, y desde luego en la economía política.» Con estas premisas, los responsables de la Real Academia, junto a los propios del Instituto, dedicaron una atención prioritaria a la producción sobre un amplio abanico de cuestiones:

«De los particulares e incidencias de la guerra misma, de las enseñanzas psicológicas respecto a la gobernación de los pueblos en guerra, del concurso y participación de los partidos políticos y clases sociales, la colaboración de los sexos y las organizaciones societarias a las exigencias fundamentales de la vida nacional, la transformación profesional y técnica, y de la Administración del Estado, la intervención de este en las industrias llegando al trustismo por el Estado, la ampliación de la misión tutelar, protectora, defensiva, etc., de aquel, deificado, como la Patria, y alcanzando poderes los más extraordinarios, al tiempo que se consuma la destrucción, sin protesta, de los más *imprescriptibles* y cacareados derechos del hombre y del ciudadano, y de las declaraciones de las cartas y constituciones más democráticas y arraigadas en la idiosincracia nacional; todos esos y otros muchos hechos, y sorprendentes mutaciones en el modo de ser de los pueblos en guerra, y aun de los neutrales, son fenómenos para registrarlos inmediatamente».¹⁰³

Al inicio del curso 1916-1917, Francisco Soler consiguió que la Junta de Gobierno de la Academia realizase un esfuerzo extraordinario en este sentido, incluso en una coyuntura económica poco propicia¹⁰⁴, y tan solo cuatro días después de la firma

¹⁰¹ Todos estos datos han sido obtenidos de los Catálogos de las obras ingresadas en la Biblioteca de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, durante los cursos 1911-1912, 1912-1913 y 1913-1914, compuestos por el Bibliotecario de la corporación, Agustín González de Amezúa, y publicados en 1914 (los dos primeros) y 1915 (el tercero).

¹⁰² Francisco SOLER Y PÉREZ: *Memoria leída ante la Junta*..., p. 12.

¹⁰³ *Ibidem*.

¹⁰⁴ ARAJYL, Caja 22, Libro de Actas N° 5, p. 472 y 468-475.

del Armisticio, sería Rafael Altamira quien, en su calidad de vocal de la Comisión de Biblioteca, haría unas gestiones similares. Urgía adquirir publicaciones ligadas a la guerra y a «los problemas que plantea la próxima paz», que estaban produciendo «una copiosísima literatura jurídica, sin igual en ningún momento de la historia europea y americana».¹⁰⁵ Es muy significativa la concepción que Altamira tenía de los efectos de la guerra como factor revolucionario que habría alcanzado todos los órdenes de la vida, en este caso centrado en lo que tenía que ver con el ámbito jurídico:

«Esa literatura ha renovado todos los puntos esenciales del Derecho internacional, del político, del económico; ha planteado nuevamente la discusión acerca del principio de las nacionalidades; ha modificado esencialmente el concepto de la diplomacia; ha traído a campos en que no eran comúnmente recibidos, principios generales del Derecho y equidad que antes parecían patrimonio único de los filósofos y los soñadores».¹⁰⁶

La Junta de Gobierno, que ya había discutido en su reunión del 30 de noviembre sobre la manera de conformar una «Biblioteca especial de la Guerra acerca de los problemas jurídicos planteados por la guerra y los que se han de suscitar y ser objeto de estudio con ocasión de la paz», decidió en la sesión del 31 de enero de 1919 hacer suya la petición de Altamira y gestionar la concesión del crédito necesario por parte de «los Poderes públicos».¹⁰⁷

Durante los años de la guerra y en los posteriores a la misma los ciclos de conferencias que organizaba la Real Academia privilegiaron igualmente los temas internacionales y los derivados del conflicto bélico y de sus consecuencias. A modo de ejemplo, de las 24 conferencias que se impartieron en el primer trimestre del año 1916, casi una tercera parte, esto es 7 conferencias, se centraron en temas de política internacional, de las cuales 3 directamente relacionadas con la influencia de la guerra mundial sobre distintos ámbitos. Las transformaciones sufridas por el Derecho internacional (a cargo de Gabriel Maura) y el Derecho público (Antonio Goicoechea) a causa de la guerra, la repercusión del conflicto bélico en la economía española (Francisco Bergamín), el triángulo España-América-Estados Unidos (Altamira) o reflexiones acerca de «los fines esenciales de la acción internacional española» (planteadas por González Hontoria) fueron tratadas en aquellos primeros meses de 1916¹⁰⁸, cuando la guerra ofrecía uno de sus peores episodios en Verdún, saldado con cerca de medio millón de bajas para ambos bandos. En el curso posterior siguieron estando presentes cuestiones como la futura política económica exterior de España (a cargo del Vizconde de Eza, que formará parte de la comisión

¹⁰⁵ Una urgencia debida a las condiciones en que se publican estas obras, «hijas de las circunstancias», en tiradas pequeñas y, por lo tanto, rápidamente agotadas.

¹⁰⁶ Rafael Altamira a la Comisión de Biblioteca, Madrid, 15 de noviembre de 1918. ARAJYL, Caja 39, exp. 16.

¹⁰⁷ ARAJYL, Caja 22, Libro N° 6, p. 90.

¹⁰⁸ ARAJYL, Caja 22, Libro de Actas N° 5, pp. 414-416.

encargada de estudiar la creación de la Sociedad de Naciones), el crédito ante la guerra (Augusto González Besada), el arbitraje obligatorio (Julio Puyol y Alonso), el Derecho internacional de la guerra según lo entienden los juristas y los militares (Ángel Salcedo Ruiz) o la organización científica del trabajo antes y después de la guerra actual, entre otros.¹⁰⁹

El afán de la Academia por conformar una biblioteca especializada y dotada del mayor número de obras —tanto clásicas como, fundamentalmente, novedades— de calidad para el servicio de los alumnos del Instituto la llevó a destinar a este menester las cantidades sobrantes a final de curso de la partida dedicada a conferencias y cursos breves, llegando incluso el bibliotecario a proponer que se prescindiera de dichas actividades en el curso 1916-1917 para poder destinar también ese dinero (3.500 pesetas) a la compra de libros.¹¹⁰

Por otro lado, a partir del curso 1918-1919 se había comenzado a imprimir tanto las lecciones inaugurales como aquellos trabajos —de profesores, conferenciantes y alumnos— que pudieran ir conformando una biblioteca especializada¹¹¹ y se propusieron fundar en el porvenir un laboratorio jurídico «donde la *investigación* y las *prácticas* perfeccionen y complementen la preparación de los estudiantes.»¹¹² Un ejemplo de ello será la publicación de la memoria de fin de estudios *El factor geográfico en la política sud-americana*, de Carlos Badía Malagrida, quien una vez ingresado en la carrera consular mantendrá una estrecha relación con el Instituto, hasta el punto de que en enero de 1929 será designado como profesor de la asignatura «Estudios especiales de Geografía económica de España».¹¹³ La Junta de Gobierno acordó su impresión a instancias del tribunal que la juzgó, atendiendo a «la originalidad y mérito del trabajo, que acredita la eficacia de las enseñanzas del Instituto» y subrayando que «no solo aceptó la propuesta [...] sino que acordó constase en el acta la complacencia con que se había enterado de una iniciativa tan honrosa para el alumno señor Badía como para los profesores del Instituto mismo».¹¹⁴

Detrás de estos esfuerzos e iniciativas estaba la concepción que la Academia tenía de la labor que venía desarrollando el Instituto. Se percibía con claridad el

¹⁰⁹ *Ibidem*, pp. 483-485.

¹¹⁰ *Ibidem*, pp. 469-470. No faltarán tampoco las donaciones de diverso material científico, como es el caso, por ejemplo, del donativo de una colección de mapas referentes a Suiza que hace Carlos García Alonso, profesor de Geografía económica y mercantil. ARAJYL, Caja 39, exp. 19, García Alonso a Adolfo Pons, secretario, Madrid, 8 de octubre de 1918.

¹¹¹ En la inauguración de este curso el Secretario del Instituto, Adolfo Pons, había puesto de manifiesto que la publicación de bibliotecas especializadas era práctica habitual en centros análogos en otros países. *Memoria referente... en 1917 a 1918*, Madrid, Jaime Ratés, 1918, pp. 17-18.

¹¹² *Memoria referente al Instituto Libre de Enseñanza de las Carreras Diplomática y Consular y Centro de Estudios Marroquíes en 1918 a 1919*, Madrid, Jaime Ratés, p. 8.

¹¹³ Si bien, debido a la situación anómala por la que atravesaba la Academia, suspendidas sus funciones por el Gobierno, como veremos, Badía Malagrida no iniciará su labor docente hasta el curso 1931-1932.

¹¹⁴ ARAJYL, Caja 22, Libro N° 6, pp. 110-111.

clima de cambios fundamentales que iría a conocer la sociedad internacional como consecuencia de la guerra europea: «Horas de transformación de intereses y factores sociales traerá, a su término, la contienda en que pugnan por el mañana —por *su mañana*— los países beligerantes». España, por su parte, no podía permitirse seguir anclada en la actitud apática y rezagada que tradicionalmente había mostrado hacia la dimensión internacional de su política.¹¹⁵ En ese camino de transformación, el Instituto Diplomático y la labor que ya venía desempeñando representaba una avanzadilla importante:

«Vosotros, profesores y discípulos [...] por ser lo que sois, por la finalidad que intentáis, por lo que significáis reunidos aquí, en santa comunión de propósitos para servicio de los intereses futuros de nuestra Nación en el extranjero; vosotros, demostráis claramente que os preocupan ya los avances de un porvenir obscuro todavía, a cuyo empuje caigan sepultados en los abismos de la Historia organizaciones y prevalecimientos que se tuvieran por inmortales».¹¹⁶

La otra rama de la institución, el Centro de Estudios Marroquíes, también había ido trabajando en este sentido y a lo largo de sus primeros años de existencia fue conformando una biblioteca especializada en las cuestiones marroquíes y relativas a la civilización musulmana, que a juicio de los propios responsables del centro, tenía una importante entidad. No era, ni mucho menos, el único centro de estudios marroquíes o árabes. Aparte del envío de individuos de la carrera de intérpretes a colegios de Siria, para perfeccionar sus conocimientos de árabe y del Derecho musulmán, el Estado había creado cátedras de árabe con fines prácticos en las Escuelas de Comercio y con fines científicos en las Facultades de Letras de diferentes universidades. Por su parte, la Real Sociedad Geográfica había desempeñado trabajos de gran interés en este campo y la Junta para Ampliación de Estudios había organizado una Sección Árabe en su Centro de Estudios Históricos, en que se atendía tanto la historia de la civilización musulmana en España como a cuestiones relativas al árabe vulgar del norte de Marruecos o al ámbito religioso. La Liga Africanista había desarrollado igualmente estudios sobre la enseñanza en territorio marroquí,

¹¹⁵ La Gran Guerra le habría mostrado de manera contundente sus propios errores y carencias en el plano internacional: «Acontecimientos trascendentales, que acaso nos cohiben para creer en la fraternidad de los hombres, dícnos con rudeza verdades hondas, verdades amargas... Repróchannos olvidos de preparación de estudio en cuestiones internacionales, que fue, a la vez, menoscabo evidente de representación en el mundial concierto. [...] Repróchannos comodidades de leyendas doradas que entumecieron el sentir colectivo en viciado ambiente de optimistas quietudes.» *Memoria referente al Instituto Libre de Enseñanza de las Carreras diplomática y consular y Centro de Estudios Marroquíes en 1914 a 1915*, Madrid, Jaime Ratés, 1915, pp. 13-14 (Leída por el secretario, Adolfo Pons y Umbert en la inauguración del curso 1915-1916).

¹¹⁶ *Ibidem*.

entre otros aspectos. Por último, los centros hispano-marroquíes contribuyeron también a esa obra de conocimiento de los asuntos marroquíes y árabes.¹¹⁷

No obstante, no había aún ninguna institución que atendiera, de manera integrada, estas cuestiones, junto a la propia organización del Protectorado, enmarcada en un estudio general de los sistemas de colonización. Por otro lado, cuando en 1913, pocos meses después de la firma del tratado hispano-francés por el que se reconocía el Protectorado español, el Ministerio de Estado creó una Junta de Enseñanza de Marruecos, para dotar de unidad a todos los centros en que se llevaban a cabo este tipo de estudios, no sólo presentaba al Centro de Estudios Marroquíes de la calle Marqués de Cubas como el primero entre todos ellos, sino que colocaba al rector del mismo en el primer nivel de los vocales de la nueva Junta, al lado del subsecretario del Ministerio de Estado y del jefe de la Sección de Política del mismo. Y estipulaba, asimismo, que se fueran a organizar aquel mismo año, en el seno del Instituto Diplomático y Consular, de acuerdo con la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación y con subvención del Ministerio, una serie de conferencias «acerca de la historia y literatura judía española».¹¹⁸

En este caso, además, se certifica de nuevo la constante preocupación de la Real Academia de Jurisprudencia por interesar a la sociedad en estos asuntos que consideraban de especial relieve y por poner a su disposición los medios propicios para su mayor conocimiento en la materia. Para ello, imprimieron el catálogo relativo a este corpus, de manera que la sociedad pudiera conocer las obras que albergaba la biblioteca de la Academia.¹¹⁹ Esta iniciativa contó, como hemos dicho, con el apoyo económico de la Dirección General de Marruecos, quien, considerándola «susceptible de contribuir a la formación de una cultura especial que habrá de ser factor y elemento de éxito importante en el desarrollo de la acción de España en Marruecos», concedió una subvención de 6.000 pesetas.¹²⁰

¹¹⁷ Sobre los estudios árabes y, en especial, marroquíes, en nuestro periodo, se pueden consultar, entre muchos otros: Manuela MARÍN: «Orientalismo en España: estudios árabes y acción colonial en Marruecos (1894-1943)», en *HISPANIA. Revista Española de Historia*, 2009, vol. LXIX, N° 231, pp. 117-146; ÍD: «Los arabistas españoles y Marruecos: de Lafuente Alcántara (1825-1868) a Millás Vallicrosa (1897-1970)», en Joan NOGUÉ y José Luis VILLANOVA (eds.): *España en Marruecos (1912-1956)*, Lleida, Milenio, 1999, pp. 73-97.

¹¹⁸ RD de 3 de abril de 1913 por el que se crea, bajo la presidencia del Ministerio de Estado, la Junta de Enseñanza de Marruecos.

¹¹⁹ ARAJYL, Caja N° 22, Libro de Actas N° 6, p. 243. Se estaban dando unos pasos de indudable relevancia en este camino, que seguirán recorriendo futuras generaciones y destacados personajes, entre los que va a sobresalir, décadas más tarde, el jesuita Félix María Pareja, fundador de la Asociación Española de Orientalistas, que organizó en el seno del Instituto Hispano-Árabe de Cultura, una biblioteca que se convertiría en los años 50 y 60 del siglo XX en la mejor dotada de España en los estudios árabes e islámicos. Vid. Miguel HERNANDO DE LARRAMENDI, Irene GONZÁLEZ GONZÁLEZ y Bernabé LÓPEZ GARCÍA (eds.): *El Instituto Hispano-Árabe de Cultura. Orígenes y evolución de la diplomacia pública española hacia el mundo árabe*, Madrid, AECID, 2015, en que se estudia la biblioteca islámica de Félix María Pareja.

¹²⁰ ARAJYL, Caja 41, exp. 14. Carta de la Dirección General de Marruecos al presidente de la Academia, Madrid, 4 de enero de 1922.

Es interesante destacar, para finalizar este apartado, el concepto que tenía el tesorero Martín-Veña sobre la Biblioteca de la Academia, como un lugar de encuentro entre generaciones. Su propósito de ampliarla constantemente y hacer de ella «la más completa, la de mayor nombre» en todos los campos relacionados con el ámbito jurídico, no obedecía solamente a un afán cultural en sí, sino que buscaba convertirla en un centro de obligada visita para todos aquellos interesados en estos temas. El objetivo final residía en el encuentro de los jóvenes con los mayores, de tal manera que se mezclasen y se conocieran, para que los primeros aprendieran de los segundos, pero sobre todo para que los segundos, las más de las veces erigidos en elementos directores de la nación, pudieran entrar en contacto con las ideas y los proyectos de las jóvenes generaciones para que estas, que aun siendo valiosas no solían ser conocidas, tuvieran una resonancia en la vida del país.¹²¹

3. 3. *Claustro de profesores: una aproximación prosopográfica*

Un análisis —quiera sea breve— del elenco de profesores del Instituto nos ayudará a seguir penetrando en las orientaciones en que se formaban a estos alumnos. Para una visión de conjunto del Claustro de profesores y de las asignaturas que fueron impartiendo en el Instituto Diplomático y Consular, remitimos al cuadro N° 4, en el anexo N° 1.

Seis de entre ellos —López Ferrer, Sangróniz, Spottorno, Torroba, González-Hontoria y Badía— pertenecían a las carreras diplomática y consular¹²², algunos alcanzando incluso puestos de relevancia dentro de la Administración y en la política. Es el caso de Manuel González-Hontoria¹²³, quien participó muy activamente en la Conferencia de Algeciras, convirtiéndose en un reconocido experto en Marruecos, desempeñó el cargo de jefe del Gabinete Diplomático y el de subsecretario del Ministerio de Estado, antes de ocupar la cartera de Estado bajo los gobiernos de Maura (de abril a julio de 1919 y de agosto de 1921 a marzo de 1922). Fue igualmente diputado (en 1916, 1918 y 1919) y senador vitalicio a partir de 1921. Fue ponente, junto a Sánchez de Toca y Fernández Prida, en la comisión que estudió el ingreso de España en la Sociedad de Naciones.

¹²¹ ARAJYL, Caja 45, exp. 4. Nota del tesorero M. Martín-Veña para la Junta de Gobierno, s/f, dando cuenta de la situación económica del curso 1924-1925.

¹²² Y no todos, como afirmaba Ángel Martínez de Velasco («La reforma del cuerpo diplomático por Primo de Rivera» en *Revista Internacional de Sociología*, N° 38, julio 1980, pp. 409-442, p. 415), en una muestra más del escaso conocimiento de este centro, así como de la poca profundidad con que ha sido tratada por la historiografía española la formación y selección de los diplomáticos de este periodo.

¹²³ José MARTÍNEZ CARDÓS: «Manuel González-Hontoria y Fernández-Ladreda», en *Diccionario Biográfico Español* (en línea).

Por su parte, Luciano López Ferrer¹²⁴, quien participó igualmente en la Conferencia de Algeciras y ocupó los puestos de cónsul en Tetuán y La Habana, sería nombrado en 1921 Secretario general del Alto Comisariado español en Marruecos, asumiendo posteriormente de manera interina el puesto de Alto Comisario, hasta la llegada de Luis Silvela, puesto que desempeñaría en propiedad tras la proclamación de la Segunda República.

Igualmente hemos de referirnos a Antonio Sangróniz¹²⁵, quien, destinado en 1920 en Tánger, se incorporó más tarde a la Administración central del Ministerio de Estado, donde se ocupó de la secretaría de la conferencia hispano-francesa para ambos países en Marruecos. En 1924 entró a formar parte de la Oficina de Marruecos de la Presidencia del Directorio Militar, acompañando a los reyes en el viaje que realizaron a Marruecos en 1927. Al año siguiente empezó a desempeñar la Dirección General de Turismo. Por último, hemos de referirnos a Ricardo Spottorno, quien fue en varias ocasiones miembro de los tribunales de oposición y formó parte de distintas delegaciones a conferencias y encuentros internacionales.¹²⁶

También desempeñaron diversas responsabilidades públicas otros de los profesores del Instituto. Así, Antonio Goicoechea ocupó el puesto de subsecretario de Gracia y Justicia en 1918 y fue ministro de la Gobernación en el gabinete de concentración de 1919, alcanzando la jefatura del Partido Conservador tras la muerte de Maura. Altamira ocupó el cargo de Director general de Primera Enseñanza del Ministerio de Instrucción Pública, entre 1911 y 1913, y se sentó en uno de los bancos del Senado, en representación de la Universidad de Valencia, entre 1916 y 1923. Ricardo Beltrán fue designado por el Gobierno como delegado en reuniones nacionales e internacionales en las que se abordaron las inquietudes coloniales en África y América. En este sentido, cabe destacar la representación otorgada como mediador en problemas de fronteras americanas. Eloy Bullón, que fue diputado durante nueve legislaturas, ocupó los cargos de subsecretario y director general en el Ministerio de Instrucción Pública. Por otro lado, Joaquín Fernández Prida, que había sido senador por la Universidad de Valladolid entre 1903 y 1919 y, posterior-

¹²⁴ Jesús ALBERT SALUEÑA: «Luciano López Ferrer», en *El Protectorado español en Marruecos: la historia trascendida* (publicación en línea): <http://www.lahistoriatrascendida.es/documentos/personajes-historicos/LopezFerrer.pdf> [consultado el 5 de enero de 2018].

¹²⁵ Covadonga de QUINTANA BERMÚDEZ DE LA PUENTE: «José Antonio de Sangróniz y Castro», en *Diccionario Biográfico Español* (en línea).

¹²⁶ Gabriel Maura, delegado de España en la Conferencia de Derecho Marítimo de Londres, al proponer que se le conceda la condecoración del Mérito Naval, se refiere a él con estas palabras: «Conocidas son de V.E. las dotes intelectuales que enaltecen al Secretario Señor Spottorno, singularizadas por la práctica en estas Conferencias de Derecho Internacional. Su dominio de las varias materias comprendidas en el programa y del idioma francés que le permitió alternar con los Secretarios de la Delegación francesa en la redacción de las actas, secundados por un celo infatigable, fueron tan útiles a esta Delegación como las generales amistades que entre iguales y superiores conquistara la exuberancia y bondadosa amabilidad de nuestro Secretario». Archivo General de la Administración (en adelante, AGA), 12/3311, exp. 21840.

mente, senador vitalicio, fue ministro de Gracia y Justicia (noviembre 1917-marzo 1918), Gobernación (diciembre 1919-mayo 1920), Marina (marzo-agosto 1921) y, finalmente, Estado (marzo-diciembre 1922).



Imagen Nº 2. Junta de Gobierno de la Real Academia y Claustro de profesores del Instituto Diplomático y Consular y Centro de Estudios Marroquíes, en el palacio de la calle del Marqués de Cubas. 10 de noviembre de 1917. Empezando por la izquierda, en cuarta posición, con gafas, identificamos a Ricardo Beltrán, seguido de Adolfo Pons, secretario del centro, Antonio Goicoechea al fondo, Rafael Altamira y, detrás de este, a Eloy Bullón. Fuente: ABC. Autor: José Zegri. Con licencia.

En cuanto a sus orientaciones políticas, y hecha la salvedad del republicanismo de Altamira, se trataba de un grupo bastante homogéneo en la tendencia conservadora, aunque con matices, yendo desde el conservadurismo de un Sangroniz que en la Guerra Civil desempeñaría el cargo de jefe del Gabinete diplomático de Franco, hasta posiciones como las de Fernández Prida y Antonio Goicoechea, que se alinearían con el maurismo tras la escisión del Partido Conservador, o el marqués de Selva Alegre, que pertenecía al Partido Liberal Conservador. Un caso peculiar es el de López Ferrer, quien, aunque mantuvo siempre unas posiciones conservadoras, varió su adscripción partidista desde el regionalismo de Cambó hasta el maurismo, pasando más tarde al sector ciervista y promoviendo en 1930 la Unión Monárquica Nacional en Alicante.

Atendiendo a su formación, una buena parte de entre ellos provenían del ámbito de los estudios jurídicos. Empezando por Rafael Altamira¹²⁷, acaso el profesor de mayor prestigio y más prolífico de todo el claustro, quien se había doctorado en Derecho en 1887 bajo la dirección de Gumersindo de Azcárate, y quien a partir de 1897 desempeñó las cátedras de Historia General del Derecho, Economía Política y Hacienda Pública en la Universidad de Oviedo. Gozó de gran prestigio internacional, lo que le llevaría a formar parte del grupo de juristas que, a petición de la Sociedad de Naciones, redactó el proyecto de Tribunal Permanente de Justicia Internacional de La Haya (1922), del cual sería elegido juez permanente.

Fernández Prida¹²⁸, quien estuvo al frente del Instituto hasta 1925, tenía igualmente una destacada formación jurídica, siendo un experto en Derecho internacional¹²⁹ y desarrollando una amplia labor docente en ese campo en las universidades de Oviedo, Sevilla, Valladolid y en la Universidad Central. Por su parte, Antonio Goicoechea¹³⁰, doctor en Derecho y letrado del Consejo de Estado por oposición, dedicó su actividad profesional a la abogacía, siendo igualmente profesor auxiliar de esta disciplina en la Universidad Central. Vicepresidente de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación con anterioridad al comienzo de sus actividades como profesor del Instituto, sería elegido presidente de la misma corporación en 1932. Por último, hay que recordar que también los seis profesores que formaban parte de las carreras diplomática y consular contaban con formación jurídica, como se les exigía en sus respectivas oposiciones.

En el ámbito de los estudios históricos vuelve a destacar Altamira. Su etapa en el Museo de Instrucción Pública —más tarde Museo Pedagógico— le puso en contacto con «los más modernos sistemas educativos europeos» y su trabajo en Francia (donde frecuentó la Sorbona, l'École Pratique des Hautes Études y l'École de Chartres, y entró en contacto con la corriente positivista y los grandes historiadores como Renan, Lavissee, Seignobos, Morel-Fatio...), le convertirá en «un avanzado de la metodología histórica en la España de su época y de la corriente del “krauso-positivismo”». De esta manera, Altamira «fue, sin duda, el introductor y principal difusor de la historia de la civilización en nuestra historiografía, aplicando los métodos modernos de la investigación histórica», ofreciendo una visión de

¹²⁷ Luis Miguel de LA CRUZ HERNANZ: «Rafael Altamira y Crevea», en *Diccionario Biográfico Español* (en línea).

¹²⁸ José GIRÓN GARROTE: «Joaquín Fernández Prida», en *Diccionario Biográfico Español* (en línea).

¹²⁹ Entre sus publicaciones en este campo podemos citar: *Fundamentos del Derecho internacional privado*, Vitoria, 1888; *Consecuencias del descubrimiento de América en la esfera del Derecho internacional*, Sevilla, 1892; *Historia de los conflictos internacionales del siglo XIX*, Barcelona, Juan Gili, 1901; *El imperialismo desde el punto de vista del Derecho internacional*, Madrid, Hijos de M. G. Hernández, 1905.

¹³⁰ Julio GIL PECHARROMÁN: «Antonio Goicoechea y Coscullela», en *Diccionario Biográfico Español* (en línea).

conjunto en la que se interesaba por igual por los hechos políticos, económicos, sociales, ideológicos y culturales.¹³¹

Los estudios históricos de Jerónimo Becker¹³², abogado y periodista, sobre la política exterior y diplomática española del siglo XIX quisieron llamar la atención de los políticos españoles ante las empresas coloniales que se estaban desarrollando por parte de las potencias europeas hacia las regiones asiáticas y africanas. Centró así su atención en las relaciones de España con los países europeos, «con las descolonizadas repúblicas americanas y con sus vecinos musulmanes». Marruecos estuvo de esta manera en el centro de sus estudios, destacando quizá por encima de todas sus obras, la *Historia de Marruecos*.¹³³ En 1913 fue elegido miembro de la Real Academia de la Historia, ocupando el cargo de bibliotecario, y en 1920 fue nombrado Jefe del Archivo y Biblioteca del Ministerio de Estado, lo que le permitió conocer de primera mano la documentación relativa a las relaciones histórico-diplomáticas del país.¹³⁴ Pero ya en 1902 había comenzado a publicar en el Boletín Oficial de dicho ministerio una breve nota biográfica de los representantes de España en el extranjero en el siglo XIX, que se fue publicando por entregas, bajo el título *La representación de España en el extranjero durante el siglo XIX*. Justificó la pertinencia de este trabajo por el propio hecho de que no contaba el ministerio ni siquiera con una relación exhaustiva de los representantes que había tenido en cada destino. Pero añadía además que «nuestra diplomacia [...] ha sido y aun suele ser objeto de críticas tan severas como injustas», planteándose, por lo tanto, la iniciativa como una «verdadera obra de reparación sacando del olvido en que

¹³¹ Luis Miguel de LA CRUZ HERNANZ: «Rafael Altamira y Crevea», en *Diccionario Biográfico Español* (en línea). La producción de Altamira es, sencillamente, abrumadora. Citamos, además de las obras ya señaladas en apartados anteriores, tan sólo algunos títulos: *Historia del derecho español. Cuestiones preliminares*, Madrid, Victoriano Suárez, 1903; *Cuestiones modernas de historia*, Madrid, Daniel Jorro, 1904; *España en América*, Valencia, F. Sempere, 1909; especialmente interesante para valorar su labor en América es *Mi viaje a América. Libro de documentos*, Madrid, Victoriano Suárez, 1911; *Colección de documentos para la historia de Iberoamérica*, Madrid, Ibero-Americana de Publicaciones, 1925-1932 (14 vols.); *Colección de textos para el estudio de la Historia y de las Instituciones de América*, Madrid, Ibero-Americana de Publicaciones, 1929 (4 vols.); *La Sociedad de Naciones y el Tribunal Permanente de Justicia Internacional*, Madrid, Instituto de derecho comparado hispano-portugués-americano, 1931; así como diversas obras sobre la investigación del Derecho indiano. Para un detenido estudio de su incidencia sobre la historiografía americanista, remitimos a Gustavo H. PRADO: *Rafael Altamira en América (1909-1910). Historia e historiografía del proyecto americanista de la Universidad de Oviedo*, Madrid, CSIC, 2008.

¹³² Ramón LOURIDO DÍAZ: «Jerónimo Bécker y González», en *Diccionario Biográfico Español* (en línea).

¹³³ *Historia de Marruecos. Apuntes para la historia de la penetración europea y principalmente española en el Norte de África*, Madrid, Jaime Ratés, 1915. Pero había publicado igualmente *España y Marruecos. Sus relaciones diplomáticas durante el siglo XIX*, Madrid, Raoul Péan, 1903 o *Tratados, convenios y acuerdos referentes a Marruecos y la Guinea española*, Madrid, Imprenta del Patronato de Huérfanos de Intendencia e Intervención Militares, 1918.

¹³⁴ Sobre las cuales publicó *Historia de las relaciones exteriores de España durante el siglo XIX. Apuntes para una historia diplomática*, Madrid, Jaime Ratés, 1924-1926 (3 vols.); *Historia política y diplomática: desde la independencia de los Estados Unidos hasta nuestros días (1776-1895)*, Madrid, Imprenta Antonio Romero, 1897; *España e Inglaterra. Sus relaciones políticas desde las paces de Utrecht*, Madrid, Ambrosio Pérez, 1906.

injustamente yacen no pocos nombres de esclarecidos y meritísimos servidores de la Patria». ¹³⁵ Finalmente, en la disciplina historiográfica, cabe señalar también que Sangróniz, que fue elegido académico correspondiente de la Real Academia de la Historia en 1924 ¹³⁶, dedicó atención a la historia y tradiciones de Marruecos, así como a las posesiones españolas en África. ¹³⁷

En cuanto a los estudios geográficos, destacan Ricardo Beltrán ¹³⁸ y Eloy Bullón. El primero desarrolló su amplia labor profesional e investigadora tanto desde la Sociedad Geográfica de Madrid, de la que sería elegido secretario general perpetuo en 1905, como desde el ámbito universitario, impartiendo docencia como profesor auxiliar en las cátedras de Geografía Histórica e Historia Universal en la Universidad Central, así como desde la Escuela Normal Central de Maestros y en la Escuela Superior de Magisterio. Por su parte, Eloy Bullón, titular desde 1907 de la cátedra de Geografía Política y Descriptiva de la Universidad de Madrid, fue el precursor de toda una generación de geógrafos como Gonzalo de Reparaz, Huguet de la Villar o Martín Echeverría, que en el primer tercio del siglo XX justificaron con argumentos geográficos y políticos la penetración colonial española en África. ¹³⁹

Por último, cabe destacar que nos encontramos ante un grupo relativamente joven, ya que si tomamos como referencia la edad que tenía cada uno al comenzar su tarea docente en el centro, nos encontramos con una media de edad de 46 años, situándose algunos de ellos incluso en la treintena, como Spottorno, Sangróniz o Bullón.

3. 4. *El Instituto Diplomático y Consular: un destino unido al del régimen que lo creó*

Para cerrar este apartado dedicado a la formación de los agentes diplomáticos y consulares, vamos a fijarnos en la secuencia de acontecimientos que marcaron la etapa final del Instituto Diplomático, que, como veremos, no pudo sobrevivir a los profundos cambios que conoció el país en 1931. Las relaciones con la dictadura de Primo de Rivera habían comenzado con cierta tensión, evidenciada en la apertura

¹³⁵ *Boletín Oficial del Ministerio de Estado*, Madrid, 1902, pp. 701-702.

¹³⁶ Será elegido miembro numerario después de la Guerra Civil.

¹³⁷ José Antonio SANGRÓNIZ Y CASTRO: *Marruecos: sus condiciones físicas, sus habitantes y las instituciones indígenas*, Madrid, Sucesores de Rivadeneyra, 1921; *Los santos del Islam*, s. l., 1931; *Los dominios españoles en África*, s. l., 1931.

¹³⁸ Agustín HERNANDO RICA: «Ricardo Beltrán y Rózpide», en *Diccionario Biográfico Español* (en línea). Entre sus obras podemos citar *Política geográfica. La expansión europea en África (1907-1909)*, Madrid, 1910 (2 vols.); *Geografía: Guía y plan para su estudio*, Madrid, Imprenta del Patronato de Huérfanos de Intendencia, 1915-1917 (3 vols.); y *Nuevas nacionalidades en Europa, con un mapa. Estudio geográfico-político*, Madrid, Imprenta del Patronato de Huérfanos, 1919.

¹³⁹ Ángel CABO ALONSO: «Eloy Bullón y Fernández», en *Diccionario Biográfico Español* (en línea). Citemos entre sus obras *La enseñanza de la Geografía en España*, Madrid, Imprenta del Patronato de Huérfanos, 1916; *Valor educativo de los estudios geográficos*, Madrid, Blass, 1930; y *Los estudios geográficos y el porvenir de España*, Madrid, Patronato de Huérfanos, 1931.

del curso en 1923 y sobre todo en las elecciones a la Junta de Gobierno celebradas a principios de 1924 y que ganarían los detractores de la Dictadura. Pero fue en 1929 cuando se produjo la ruptura.¹⁴⁰ El motivo, la ampliación del número de miembros de la Asamblea Nacional designados por organizaciones e instituciones culturales, de cara a la tramitación del proyecto constitucional presentado aquel año por el gobierno. La Real Academia, en un acto de insumisión frente a la Dictadura, decidió no designar nuevos representantes¹⁴¹, acompañando su negativa de una dura crítica al régimen, considerando «que condena rotundamente los principios del Derecho». El Directorio Civil estimó que la Real Academia de Jurisprudencia, «desnaturalizando su función y olvidando claros preceptos de sus normas constitutivas, intentó convertirse en asiento de rebeldías y apasionamientos políticos», y decidió, en consecuencia, suspender sus sesiones y emprender una reorganización en profundidad de la misma «para que vuelva a los serenos cauces de los trabajos científicos».¹⁴²

El periodo que se abría en ese momento, pasando la Academia a estar gobernada por una Comisión directiva interina, disuelta la Junta de Gobierno, afectó de manera inmediata al Instituto Diplomático en la medida en que todos sus asuntos quedaron en suspenso dado el carácter interino de su órgano de gobierno. Así ocurrió, por ejemplo, con el nombramiento y toma de posesión de la nueva profesora de alemán, Herta Grimm, o con el nuevo profesor de Estudios especiales de Geografía económica de España, Carlos Badía Malagrida, nombrados ambos a principios de 1929.¹⁴³ Igualmente en suspenso quedó la inauguración del curso 1929-1930, prevista para el día 9 de noviembre de 1929, lo que se le comunicó a la Academia desde la Sección Central de la Secretaría General de Asuntos Exteriores el día anterior, basando dicha decisión en que estaba «pendiente la reforma de los Estatutos de la Real Academia de Jurisprudencia y la reorganización del Instituto Libre de Enseñanza de la Carrera Diplomática y Centro de Estudios Marroquíes».¹⁴⁴ La apertura del curso solamente pudo celebrarse el 25 de marzo de 1930¹⁴⁵, una vez posesiona-

¹⁴⁰ En medio del clima de oposición a la dictadura por parte de los medios intelectuales y universitarios, «en crecida desde 1924, intratables desde 1928», como podemos leer en Carlos SECO SERRANO: *La España de Alfonso XIII*, Madrid, RBA, 2005, p. 800.

¹⁴¹ La Real Academia de Jurisprudencia y Legislación se inscribía así en la conducta de otros centros y universidades. Vid. Juan AVILÉS FARRÉ: «Un pálido reflejo del fascismo: la dictadura de Primo de Rivera en los informes diplomáticos italianos», en *Pasado y memoria. Revista de Historia Contemporánea*, Nº 16, 2017, pp. 69-90, p. 85.

¹⁴² RD de 14 de noviembre de 1929. Vid. Juan Carlos DOMÍNGUEZ NAFRÍA: *Los juristas en el poder. Presidentes de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación: 1836-1936*, Madrid, Dykinson, 2015, pp. 74-77.

¹⁴³ ARAJYL, Caja 23, Libro Nº 7, p. 491.

¹⁴⁴ ARAJYL, Caja 50, exp. 10. Carta de la Sección Central de la Secretaría General de Asuntos Exteriores al presidente de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, Madrid, 8 de noviembre de 1929.

¹⁴⁵ Tras haberse levantado la suspensión acordada el 8 de noviembre de 1929, comunicada al presidente de la Real Academia de Jurisprudencia el 16 de marzo de 1930. ARAJYL, Caja 50, exp. 12.

do del Ministerio de Estado el duque de Alba. Con anterioridad, a pesar de haberse restituido por RD de 10 de febrero a la Real Academia «a la legalidad por que se regía» antes de que diera comienzo este proceso, entendía la Secretaría General de Asuntos Exteriores que esta restitución no atañía también al Instituto.¹⁴⁶

En el mes de octubre siguiente, el Instituto ofreció un cursillo de repaso intensivo para los alumnos matriculados en el curso 1929-1930, para que pudieran acudir con mayor preparación a los exámenes que de manera extraordinaria —y dado el carácter anómalo de dicho año académico— se convocarían para el mes de noviembre.¹⁴⁷ Igualmente, en el curso 1930-1931, «para remediar, siquiera en parte, las consecuencias de la perturbación que, por obra de la Dictadura, padeció el Instituto en el año anterior, fue necesario [...] autorizar, por excepción, la matrícula simultánea en los dos cursos de cada Sección»¹⁴⁸, habida cuenta de que, reglamentariamente, no se permitía matricularse del segundo curso hasta que no se hubieran aprobado las asignaturas del primero.

La llegada de la República contagió también a quienes estaban al frente del Instituto Diplomático el espíritu de efusiva ilusión colectiva con que algunos sectores de la sociedad española saludaron aquel acontecimiento. Su secretario, Eduardo Correa y Alonso, lamentando la difícil situación por la que había pasado en los años anteriores y que «lo colocó en trance de muerte», se mostró así de esperanzado por un futuro que auguraba resplandeciente: «Mas la mudanza de los tiempos ha trocado ya —no creo pecar de iluso al afirmarlo— ese despego en simpatía. El Instituto, por su parte, encierra posibilidades fecundas, no sólo como Centro de formación de cónsules y diplomáticos, sino también, a modo de Escuela Colonial, en la preparación de personal especializado por los servicios de las posesiones y del Protectorado.»¹⁴⁹ Amarga sería su desilusión cuando en abril de 1932 la Academia recibió el primer aviso de que la pervivencia del Instituto estaba en peligro. Al serle comunicada la concesión de 10.000 pesetas, correspondientes al primer trimestre del ejercicio económico en curso —desde enero de 1931 se le venía pagando la subvención de 40.000 pesetas, por trimestres—, la Sección de Asuntos Políticos del Ministerio de Estado les advertía de que «esa subvención no prejuzga en nada lo que pueda hacerse en lo sucesivo, ya que la mencionada Junta [de Relaciones Culturales] tiene en estudio la organización de los servicios y créditos que le han sido confiados y de la que se dará cuenta oportunamente a esa entidad.»¹⁵⁰ En el

¹⁴⁶ ARAJYL, Caja 50, exp. 11. Carta de la Sección Central de la Secretaría General de Asuntos Exteriores al presidente de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, Madrid, 19 de febrero de 1930.

¹⁴⁷ ARAJYL, Caja 23, Libro N° 8, pp. 51-52, sesión del día 1 de octubre de 1930.

¹⁴⁸ *Memoria relativa a los trabajos del Instituto Diplomático y Centro de Estudios Marroquíes en el año académico de 1930-1931*, Madrid, Imp. de Crespo, 1931, p. 3.

¹⁴⁹ *Ibidem*, p. 5.

¹⁵⁰ Nota dirigida al presidente de la Academia de Jurisprudencia y Legislación, Madrid, 21 de abril de 1932.

mes de mayo la Academia tuvo ya las primeras noticias acerca de un proyecto de reforma del Instituto Diplomático¹⁵¹, frente a lo cual creyó que debía hacer llegar a las instancias ministeriales su punto de vista acerca de los términos en que se debería llevar a cabo dicha reforma. Para ello encargó a su presidente, Vicente de Piniés, la redacción de una nota que le sería entregada al ministro de Estado.¹⁵² La nota redactada por Piniés, y que no nos ha sido posible localizar, contó con el beneplácito del Claustro de Profesores.¹⁵³ Fuera cual fuese su contenido, tuvo un recorrido muy breve, pues en las instancias ministeriales de la República la idea de reforma mudó en supresión.

El certificado de defunción del Instituto Diplomático y Centro de Estudios Marroquíes tiene fecha de 21 de septiembre de 1932. La carta del subsecretario del Ministerio de Estado «dando el descabello [...] al Instituto Diplomático»¹⁵⁴ comunicaba a la Academia que la subvención de 10.000 pesetas correspondiente al tercer trimestre del año económico —que se le concedía en ese momento— se le otorgaba por última vez, dado que el Ministerio «tiene pendiente de estudio la organización de enseñanzas para la preparación diplomática y consular conforme a lo dispuesto en el Decreto de 30 de agosto último».¹⁵⁵ Siguiendo este decreto, en octubre de 1932 elaboró el Ministerio de Estado un Reglamento provisional para el examen de capacidad de los aspirantes a ingresar en la carrera diplomática, tratando de profundizar en la senda democratizadora y modernizadora por la que venía transitando la carrera.¹⁵⁶

La Junta de Gobierno, bajo la presidencia de Manuel González Hontoria, debió tomar, en consecuencia, una serie de decisiones. En primer lugar, y en consonancia con una actitud de constante atención y preocupación por las condiciones laborales de sus empleados, resolvió seguir pagándoles hasta el 31 de diciembre de ese año las retribuciones que venían percibiendo por su trabajo en el Instituto, «para evitar de este modo el perjuicio que a los funcionarios se les irrogaría si se adoptara

¹⁵¹ Habida cuenta de que el 26 de diciembre de 1931 el ministro de Estado había recibido a la Junta de Gobierno y al Claustro del Instituto, según se desprende de una carta del día siguiente a Eduardo Correa, Secretario, excusando la ausencia García de Linares. ARAJYL, Fondo sin inventariar.

¹⁵² ARAJYL, Caja 23, Libro Nº 8, p. 172, sesión del día 21 de mayo de 1932.

¹⁵³ ARAJYL, Caja 23, Libro Nº 8, p. 190.

¹⁵⁴ ARAJYL, Fondo sin inventariar. Carta de Xavier Cabello, tesorero de la Academia, al secretario de la misma, El Escorial, 24 de septiembre de 1932.

¹⁵⁵ ARAJYL, Caja 23, Libro Nº 8, pp. 226-227, sesión del 3 de octubre de 1932. Un decreto que, destilando el ánimo renovador y reformador característico del nuevo régimen, y dejando ver la intención de acomodar los servicios diplomáticos y consulares «al espíritu de las instituciones fundamentales de la República Española», se propone superar la formación dispensada hasta ahora así como los sistemas de selección, más allá de los ejercicios «de oposición memorística». Vid. *Gaceta de Madrid* del 1 de septiembre de 1932.

¹⁵⁶ Rocío VALDIVIELSO DEL REAL: *La carrera diplomática en España. Evolución de un cuerpo de élite, 1939-1990*, tesis doctoral, Madrid, 1993 (dir. Mariano Baena del Alcázar), p. 60.

una medida contraria». Sin embargo, y habida cuenta de que no se había abierto el periodo de matrícula para el curso siguiente y, por lo tanto, los profesores que lo habían sido del Instituto no tendrían tareas que desempeñar en los meses sucesivos, se determinó no abonarles retribución alguna por los meses que restaban del año 1932, lo que se les comunicará «mostrándoles el agradecimiento de esta Corporación por cuantos trabajos en ella realizaron durante el tiempo que desempeñaron sus cargos.»¹⁵⁷ Por su parte, los que habían sido alumnos del Instituto no pudieron seguir utilizando los servicios de la Biblioteca, a la que hasta aquel momento acudían con constancia, según el Secretario de la Academia. Sin embargo, la Junta de Gobierno acordó mantener la exención de tasas para las certificaciones que les fueran expedidas en lo sucesivo acreditando los estudios realizados.¹⁵⁸

Finalmente, en la sesión del 19 de enero de 1933, la Junta de Gobierno de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, bajo la presidencia de Antonio Goicoechea, dio por liquidadas las cuentas del Instituto Diplomático y Centro de Estudios Marroquíes para el ejercicio 1932, último en que tuvo actividad, cerrándose así el ciclo de vida de esta institución.¹⁵⁹

4. Calle Marqués de Cubas y Rue Saint-Guillaume: dos ordenamientos académicos similares

4. 1. Planes de estudio: ¿adaptación a los cambios internacionales?

Llegados a este punto una serie de interrogantes se nos plantean. ¿Cuál es la formación que se dispensan en estos dos centros? ¿Cómo está estructurada? ¿Qué materias son atendidas de manera privilegiada y cuáles reciben un trato secundario? ¿Se puede rastrear una evolución o hay, por el contrario, continuidad? ¿Qué visión reciben los futuros agentes diplomáticos de su profesión? El análisis de los planes de estudio de ambas instituciones, de los programas de las asignaturas, así como de los trabajos publicados por los diferentes profesores nos pueden arrojar interesantes respuestas a estas cuestiones.

Observamos en primer lugar que las enseñanzas del Instituto Diplomático y Consular estaban distribuidas en tres secciones distintas —Diplomática, Consular y Estudios Marroquíes— y se completaban a lo largo de dos cursos en cada caso. Dos eran también los cursos que estipulaba l'École Libre des Sciences Politiques para realizar sus estudios¹⁶⁰; sin embargo, y teniendo en cuenta que desde 1880 las

¹⁵⁷ ARAJYL, Caja 23, Libro N° 8, pp. 227-228.

¹⁵⁸ *Ibidem*, pp. 228-229.

¹⁵⁹ *Ibidem*, p. 261.

¹⁶⁰ Aunque se podían ampliar a tres, en función de sus necesidades académicas.

dos carreras estaban unificadas mediante un único *concours*¹⁶¹, los estudios diplomáticos y consulares se hallaban concentrados en una única sección.

Hasta la adopción definitiva del Reglamento en mayo de 1917, las asignaturas que se venían enseñando en el Instituto Diplomático y Consular eran las de Historia Política de Europa desde la caída de Napoleón y de América desde las independencias, Evolución Social y Política de los Estados asiáticos en los siglos XIX y XX, Geografía Económica y Mercantil universal, Progresos del Derecho internacional contemporáneo, Público y Privado, Geografía e Historia de Marruecos, Colonización española y extranjera y Legislación aduanera y de transportes comparada. Como señalan Togores y Neila, dependiendo de la importancia que cada una de estas asignaturas tenían en cada una de las dos secciones, se las estudiaba en forma de curso ampliado o abreviado. A modo de ejemplo, la Historia política de Europa, América y Asia se enseñaba de manera amplia en la sección diplomática y abreviada en la consular mientras que ocurría lo contrario con la Geografía económica y mercantil, que se concebía como más necesaria para los cónsules. El plan de estudios del Centro de Estudios Marroquíes presentaba las siguientes asignaturas: Geografía e Historia de Marruecos, Instituciones jurídicas de los pueblos musulmanes y en especial del Imperio marroquí, Sistemas de colonización en África, junto al Árabe, tanto vulgar como literal.

Los responsables del Instituto eran conscientes de que a partir del Real Decreto de 17 de julio de 1913, que disponía que los ejercicios de oposición para el ingreso en las carreras diplomática y consular versasen sobre las materias enseñadas en este establecimiento, «tarde o temprano había de ser precisa la reorganización del plan de estudios de aquel Centro a fin de que en él tuvieran cabida las materias cuyo conocimiento es necesario acreditar a cuantos aspiren al desempeño de funciones diplomáticas o consulares». En dicha reorganización se proponía el Instituto, además, corregir «las deficiencias e imperfecciones que en muchos particulares ha venido señalando la práctica».¹⁶² No menor atención nos deben merecer, para comprender en toda su dimensión esta reordenación del plan de estudios, el discurso del secretario del Instituto en la inauguración del curso 1916-1917, en que llamaba la atención sobre el hecho de que «circunstancias de índole mundial nos advierten de seguras e ineludibles lecciones que habrán de trascender [...] al cuadro de materias en el Instituto explicadas». De esta manera, subrayando que el centro, dada su corta vida, estaba aún en proceso de formación y era por lo tanto susceptible de cambios, advertía de que en los cursos venideros se implementarían

¹⁶¹ Decreto del 10 de julio de 1880, bajo el ministerio de Charles de Freycinet.

¹⁶² ARAJYL, Caja 22, Libro de Actas Nº 5, p. 418, sesión del día 31 de enero de 1916 y p. 455, sesión del día 13 de octubre de 1916; y *Memoria referente... en 1916 a 1917*, Madrid, Jaime Ratés, 1917, p. 6.

modificaciones en el plan de estudios, impuestas por «la experiencia que a la postre imponga —concluida la magna conflagración de pueblos— el trastorno presente y la normalización inmediata de las relaciones internacionales.»¹⁶³

Por otro lado, ya desde los prolegómenos del Instituto, en el Parlamento se había llamado la atención sobre la necesidad de que las enseñanzas impartidas en sus aulas, fieles a la intención de sus inspiradores, fueran materias que no se encontraban en los planes de estudio de las universidades y que eran necesarias para la formación del diplomático y del cónsul. En ese sentido, se había insistido en dotarlas de un eminente carácter práctico.¹⁶⁴ Así, a finales de 1916, cuando ya estaba en marcha la reforma del reglamento y del plan de estudios, el diputado tradicionalista Luis García Guijarro¹⁶⁵ criticaba precisamente que en los años de vida del centro no se había cuidado de preparar a los alumnos de una manera práctica para el desarrollo de sus funciones futuras, habida cuenta de que no existía ni si quiera una asignatura de Derecho consular o procedimientos y prácticas consulares, mientras que sí se enseñaba la historia contemporánea, la geografía, el árabe, todas ellas materias objeto de estudio en otras instituciones, como las universidades, la Escuela de Comercio o la Escuela Superior del Magisterio.¹⁶⁶ Igualmente se había criticado en el Congreso que el Instituto Diplomático no atendiera la que Antonio de Castro y Casaléiz computaba como «la enseñanza principal de los diplomáticos y cónsules», esto es la economía comercial, sentenciando que «lo que hace falta hoy es adiestrar a nuestros diplomáticos y cónsules en las cuestiones comerciales y económicas».¹⁶⁷

Pues bien, la Academia intentó implementar todas estas ideas y sugerencias. En primer lugar, modificó la enseñanza de la Historia política contemporánea con el fin de estudiar la historia de América con la atención y profundidad que requería. De esta manera, impartándose en el primer curso¹⁶⁸ la asignatura de Historia política contemporánea de los pueblos europeos y asiáticos, se reservaba para el segundo curso —tanto en la sección diplomática como en la consular— una asignatura independiente de Historia política contemporánea de América. Respondía esta reforma a la preocupación de los responsables del Instituto por los asuntos americanos y a la posición central que entendían que debía ocupar América en la política

¹⁶³ *Memoria referente... en 1915 a 1916*, Madrid, Jaime Ratés, 1916, p. 9.

¹⁶⁴ Lo había pedido ya un diputado diplomático de carrera, Antonio de Castro y Casaléiz en 1910. Vid. *DSC. CD*, 18 de octubre de 1910, p. 1191.

¹⁶⁵ Quien en 1930 sería Consejero comercial en los Balcanes y Turquía.

¹⁶⁶ *DSC. CD*, 24 de noviembre de 1916, pp. 3109-3110.

¹⁶⁷ *DSC. CD*, 14 de junio de 1912, pp. 3809-3810.

¹⁶⁸ Las materias del primer curso eran idénticas para las secciones diplomática y consular.

exterior española¹⁶⁹, una preocupación ampliamente compartida por otros sectores de la vida pública —como veremos en el siguiente capítulo cuando analicemos las posturas de los diputados— y que participaba del movimiento americanista, principal impulso español para replantear las relaciones entre España e Hispanoamérica.¹⁷⁰ Un replanteamiento que estaba íntimamente asociado al regeneracionismo de aquellos años, como explica Lorenzo Delgado:

«Terminada su presencia colonial en América y Extremo Oriente, los intereses políticos y económicos de España se decantaban inexorablemente hacia Europa. [...] Tal opción, sin embargo, suponía en buena medida la aceptación de una posición secundaria en la periferia del centro, como había demostrado recientemente la crisis ultramarina. Por ello, revitalizar la dimensión americana se concebía como una manera de insuflar nuevos bríos a la necesaria regeneración nacional, al tiempo que un medio de reforzar el escaso peso internacional de España.»¹⁷¹

El otro asunto capital de la política exterior española, Marruecos, quedaba atendido mediante dos asignaturas —comunes a las tres secciones—, esto es, Geografía e Historia de Marruecos (primer curso) y Organización del protectorado español en Marruecos comparada con los sistemas de colonización en África¹⁷² (segundo

¹⁶⁹ Fueron numerosas las ocasiones en que se insistió desde el entorno del Instituto sobre la importancia que debía adquirir América en los objetivos de la política exterior española y la consiguiente necesidad de elaborar un plan director integral, claro y bien definido, esto es, una política americanista, para la acción diplomática. Podemos citar, por un lado, las memorias referentes a los cursos 1918-1919 y 1921-1922; y, por otro lado, las obras de diferentes profesores del Instituto en que fueron tratados estos asuntos, entre otros temas o dedicándose exclusivamente a ellos: Rafael ALTAMIRA Y CREVEA: *Cuestiones internacionales: España, América y los Estados Unidos*, Madrid, Jaime Ratés, 1916 (conferencia pronunciada el 24 de enero de 1916 en la Real Academia de Jurisprudencia); Antonio GOICOECHEA COSCULLELA: *La política internacional de España en noventa años (1814-1904)*, Madrid, Ed. Reus, 1922; *La obra pasada y actual de España en América*, conferencia pronunciada en el Centro Gallego de Montevideo el 18 de julio de 1928; José Antonio SANGRÓNIZ Y CASTRO: *La Expansión Cultural en el extranjero y principalmente en Hispano-América*, Madrid, Hércules, 1925.

¹⁷⁰ Gustavo H. PRADO: «Americanistas, diplomáticos y líderes de la emigración en el México del Centenario: la “embajada intelectual” como modelo de acción panhispanista (1909-1910)», en *Anuario de estudios americanos*, Vol. 73, Nº 2, 2016, pp. 723-751.

¹⁷¹ Lorenzo DELGADO GÓMEZ-ESCALONILLA: «La política latinoamericana de España en el siglo XX», en *Ayer*, Nº 49, 2003, pp. 121-160, p. 128. Véase también: Antonio NIÑO: «Hispanoamericanismo, regeneración y defensa del prestigio nacional (1898-1931)», en Pedro PÉREZ HERRERO y Nuria TABANERA (coords.): *España/América Latina: un siglo de políticas culturales*, Madrid, Síntesis, 1993, pp. 15-48. Los trabajos de Gustavo H. Prado, centrados en la corriente liberal y progresista del hispanoamericanismo, y los de David Marcilhacy, que ha estudiado los proyectos conservadores, muestran bien la diversidad de este movimiento. Citamos, entre otros: Gonzalo H. PRADO: «Rafael Altamira en Argentina (1909): el impacto del panhispanismo y de la moderna ciencia española en el centenario», en Gabriela OSSENBACH et al. (coords.): *Rafael Altamira en Argentina: vínculos sociales e intelectuales entre España y Argentina en tiempos del primer centenario de la independencia*, Madrid, UNED, 2013, pp. 23-50 y David MARCILHACY: *Raza hispana. Hispanoamericanismo e imaginario nacional en la España de la Restauración*, Madrid, CEPC, 2010.

¹⁷² Que se diferenciaba de su antecesora por centrarse de una manera más clara y definida en el ámbito marroquí, manteniendo el enfoque comparativo.

curso), además de las propias del Centro de Estudios marroquíes (Instituciones jurídicas de los pueblos musulmanes y en especial del Imperio marroquí, junto a las dos asignaturas de árabe). Esta reforma concreta buscaba «familiarizar a los alumnos con el régimen establecido en nuestra zona de influencia en el Norte africano, comparándolo con otros regímenes análogos aceptados o preferidos por diversos Estados europeos, que es todo aquello que en materia de colonización ofrece mayor interés dentro del Instituto.»¹⁷³

Ateniendo al propósito con que se concedió en enero de 1918 la subvención de 12.000 pesetas para el Centro de Estudios Marroquíes —«a fin de que de mejor manera se cultiven las enseñanzas propias del expresado Centro y se favorezca la aptitud para el desempeño de cargos en la Administración jalifiana»—, se decidió enseña desdoblar la asignatura «Organización del protectorado español en Marruecos comparada con los sistemas de colonización en África» en dos asignaturas distintas: una que explicara los «Sistemas de colonización extranjera en África», encargada a Rafael Altamira, y otra centrada solamente en la «Organización del protectorado español en Marruecos», para la que se buscará el concurso de Luciano López Ferrer.

En el ámbito económico, se suprimió el segundo curso de Geografía económica y mercantil universal de la sección consular —manteniéndose para ambas secciones en el primer curso— y se sustituyó por la asignatura de Estudios especiales de Geografía económica de España, entendiéndose este conocimiento «como antecedente necesario para fomentar intereses que los cónsules españoles han de representar y proteger en el extranjero.»¹⁷⁴

Esta atención a las cuestiones económicas en los planes de estudio respondía a la adaptación —que había comenzado con anterioridad a 1914— de la diplomacia a la evolución de las relaciones internacionales. Así lo señala Jeannesson para el caso francés, destacando la paulatina presencia de las materias económicas en los exámenes de las oposiciones, sobre todo a partir de 1907, en que se había introducido un examen escrito, además del oral, sobre «*connaissances géographiques, commerciales et économiques*»¹⁷⁵. Y lo comprobamos también en la concepción de los profesores del Instituto Diplomático y Consular, quienes eran conscientes de que «viendo lo que en nuestros días ocurre, bien puede decirse que ha entrado ya en la esfera de acción de la diplomacia la cuestión económica», de manera que la actividad del diplomático se extendía a toda la actividad del país «pasando, por supuesto [...] por todo lo que a la vida mercantil se refiere, que está hoy como incrustada en la esfera de acción de la diplomacia.»¹⁷⁶

¹⁷³ ARAJYL, Caja 22, Libro de Actas N° 5, p. 456.

¹⁷⁴ *Ibidem*.

¹⁷⁵ Stanislas JEANNESSON : «La formation des diplomates français et leur approche des relations internationales à la fin du XIXe siècle» en *Revue d'histoire diplomatique*, 2008, n° 4, pp. 369-370.

¹⁷⁶ Rafael SPOTTORNO SANDOVAL: *Consideraciones generales y de carácter histórico acerca de la Diplomacia*, Madrid, Ed. Reus, 1921, pp. 38 y 47.

Otro cambio importante vino en lo relativo a la Historia diplomática, ya que con la sustitución de la asignatura de Progresos del Derecho internacional contemporáneo público y privado, «un tanto inorgánica», por la de Historia de los tratados y relaciones internacionales de España a partir de 1815 —que se impartirá tanto en la sección diplomática como en la consular en el segundo curso— se buscaba «llenar un verdadero vacío del plan vigente, consagrando la atención debida a una materia no incluida hoy en los programas universitarios y que, sin embargo, es de continua aplicación y de constante estudio para los representantes de España en el extranjero.»¹⁷⁷ Del mismo modo aparecieron por vez primera las asignaturas de Derecho diplomático y Derecho consular, en las respectivas secciones.¹⁷⁸

Finalmente, y entendiendo que sin el conocimiento de lenguas vivas «no puede decirse que haya suficiente preparación para el ingreso en las carreras a que el Instituto se refiere», se implementó el estudio del inglés y del alemán en las secciones diplomática y consular, en ambos cursos. Es sin embargo sorprendente que hasta 1923-1924 no se ofreciera la enseñanza del francés, habida cuenta de la relevancia que este idioma seguía teniendo en el mundo diplomático, y contando además con su carácter obligatorio en las oposiciones. La documentación de que disponemos no nos permite determinar con precisión la razón de este hecho, pero parece plausible pensar que se debió a que los responsables del Instituto entendieran que, a diferencia del inglés y del alemán, los alumnos disponían ya de una oferta más amplia para el estudio del francés¹⁷⁹ y, por ello, no era preciso crear una cátedra dentro del propio centro.

Seguramente la dedicación a esta enseñanza, a partir del curso señalado, sería menor en relación a los otros dos idiomas teniendo en cuenta la diferente retribución que percibían: mientras que los profesores de inglés y alemán cobraban un sueldo de 2.500 pesetas anuales cada uno (a partir de aquel curso), el profesor de francés era gratificado tan sólo con 1.000 pesetas. Ahora bien, junto a la clase general de francés, de la que se encargaría Gaston Blanc, secretario general del Institut Français de Madrid, la Junta de Gobierno aceptó el ofrecimiento del director del organismo francés, el hispanista Henri Mérimée, de impartir una clase semanal adicional «en la que se estudiarán preferentemente documentos diplomáticos y consulares de lengua francesa y se redactarán en francés por los estudiantes cartas, informes, notas, memorias, etc. al estilo de las comunicaciones diplomáticas y consulares.»

¹⁷⁷ ARAJYL, Caja 22, Libro de Actas N° 5, p. 456.

¹⁷⁸ «Las nuevas enseñanzas de Derecho diplomático y Derecho consular se justifican con su sola denominación. Estableciéndolas se pretende que los alumnos del Instituto salgan de él conociendo teórica y prácticamente cuanto es necesario para el ejercicio de las funciones a cuyo desempeño aspiran, desde la redacción de una nota diplomática, hasta la de los documentos notariales que los cónsules autorizan.» Vid. ARAJYL, Caja 22, Libro de Actas N° 5, p. 457.

¹⁷⁹ Sabemos por el director del Institut Français de Madrid que con anterioridad a este curso habían acudido «muchos estudiantes de ese Instituto a estudiar francés en este». ARAJYL, Caja 43, exp. 4, Henri Mérimée a Francisco Soler Pérez, secretario del Instituto Diplomático, Madrid, 26 de octubre de 1923.

Estas clases, por las que Mérimée no admitió gratificación económica alguna, fueron propuestas al haber comprobado las grandes diferencias en el nivel de francés de unos y otros alumnos provenientes del Instituto Diplomático¹⁸⁰, de manera que estos cursos aplicados serían destinados a «los estudiantes más adelantados».¹⁸¹

Cuadro N.º 5. PLAN DE ESTUDIOS DEL INSTITUTO LIBRE DE ENSEÑANZA DE LAS CARRERAS DIPLOMÁTICA Y CONSULAR Y CENTRO DE ESTUDIOS MARROQUÍES (según Reglamento de 1917)		
Sección diplomática	Sección consular	Centro de Estudios Marroquíes
1.ª C U R S O Historia política contemporánea de los pueblos europeos y asiáticos	Historia política contemporánea de los pueblos europeos y asiáticos	Legislación aduanera, de transportes marítimos y de emigración
Geografía económica y mercantil universal	Geografía económica y mercantil universal	Geografía e Historia de Marruecos
Geografía e Historia de Marruecos	Geografía e Historia de Marruecos	Árabe vulgar
Legislación aduanera, de transportes marítimos y de emigración	Legislación aduanera, de transportes marítimos y de emigración	
Inglés o alemán	Inglés o alemán	
2.ª C U R S O Historia política contemporánea de América	Historia política contemporánea de América	Instituciones jurídicas de los pueblos musulmanes y en especial del Imperio marroquí
Historia de los tratados y relaciones internacionales de España a partir de 1815	Historia de los Tratados y relaciones internacionales de España a partir de 1815	Organización del Protectorado español en Marruecos comparada con los sistemas de colonización en África
Organización del Protectorado español en Marruecos comparada con los sistemas de colonización en África	Estudios especiales de Geografía económica de España	Árabe literario
Derecho diplomático	Organización del Protectorado español en Marruecos comparada con los sistemas de colonización en África	
Inglés o alemán	Derecho consular	
	Inglés o alemán	

Elaboración propia. Fuente: *Reglamento del Instituto Libre de Enseñanza de las Carreras diplomática y consular y Centro de Estudios Marroquíes*, Madrid, Jaime Ratés, 1917.

Este ordenamiento académico siguió sin variación hasta 1928, cuando la fusión de las carreras diplomática y consular habrá de tener repercusión en dichos estudios. No obstante, y teniendo en cuenta que en su mayoría, las enseñanzas del Instituto —que pasará a llamarse Instituto Diplomático y Centro de Estudios Marroquíes— venían siendo comunes para ambas secciones, los cambios no afectaron a los contenidos de las enseñanzas, sino que se limitaron a mínimos reajustes de su estructura. Las asignaturas de Derecho diplomático y Derecho consular pasaron de esta manera a formar parte del segundo curso del programa unificado, quizá como principal modificación.

¹⁸⁰ «[...] pues algunos ya lo hablan con corrección y soltura, mientras otros están haciendo pinitos, si vale la palabra.» *Ibidem*.

¹⁸¹ *Ibidem* y sesión del 31 de octubre de 1923 de la Junta de Gobierno, ARAJYL, Caja 22, Libro N.º 6, p. 373.

Por otro lado, un RD de 21 de septiembre de 1929 reorganizaba el cuerpo de intérpretes, unificando el Servicio de interpretación en el Protectorado español de Marruecos, pasando además aquellos a depender de la Dirección General de Marruecos y Colonias, provenientes de la Secretaría General de Asuntos Exteriores. Establecía el Real Decreto que el acceso a este cuerpo se haría por oposiciones, en cuyos tribunales habría de figurar un profesor del Centro de Estudios Marroquíes, y enumeraba las materias sobre las que versarían los exámenes de oposición. En consecuencia, la Real Academia amplió el cuadro de enseñanzas para dar cabida a estas modificaciones, quedando ordenados los estudios de la sección marroquí de la siguiente manera: primer curso: Geografía e Historia de Marruecos, Árabe literal y Literatura árabe, Historia de los musulmanes en España; segundo curso: Religión y Derecho musulmán, Árabe vulgar, Bereber, Organización del Protectorado y Derecho administrativo; ofreciendo en ambos cursos el estudio del inglés o del alemán.

Por su parte, el análisis de los planes de estudio de l'École Libre des Sciences Politiques de París, además de mostrar la ausencia de una completa homogeneidad en los mismos para el periodo estudiado, proporciona valiosa información acerca de la distinta importancia otorgada a las enseñanzas que contenían, poniendo de manifiesto que las materias a las que concedía absoluta preeminencia fueron la Historia diplomática y el Derecho. En efecto, fueron estas dos disciplinas —distribuidas en *Histoire diplomatique de 1713 à 1814* e *Histoire diplomatique de 1814 à nos jours*¹⁸², por un lado, y *Droit international* y *Droit des gens*, por otro— las únicas que, consideradas como *cours fondamentaux*¹⁸³ de la sección diplomática, se mantuvieron invariables en todo el periodo, impartándose además en dos años. Una realidad que se veía reforzada por el hecho de que las *conférences de révision et d'interrogation* —con un carácter eminentemente práctico— se correspondieran precisamente con estas dos materias y se mantuvieran, ellas también, inamovibles a lo largo de todos estos cursos.¹⁸⁴

Por el contrario, las otras asignaturas, divididas entre *cours réguliers* y *cours facultatifs*, enuncian su papel secundario en función de varios factores: al impartirse, a diferencia de los primeros, a lo largo de un año o un semestre; al cambiar alguna de ellas, de un año a otro, su carácter de *cours régulier* o *cours facultatif*, como es el caso de *Législation commerciale et maritime comparée*¹⁸⁵; y, en tercer lugar, al no tener algunas de ellas un carácter fijo en el programa, sustituyéndose por otras o variando en buena medida sus contenidos u orientación. Precisamente este carác-

¹⁸² Si bien los periodos de estas dos asignaturas varían ligeramente de un año a otro, *grosso modo* cubren los siglos XVIII y XIX respectivamente.

¹⁸³ Aquellas asignaturas que, según reza los folletos de la Escuela, «aucun élève de la section ne saurait être dispensé de suivre».

¹⁸⁴ *Organisation & programme des cours*, publicación anual de l'École Libre des Sciences Politiques. Hemos consultado los números relativos a los cursos 1905-1906, 1913-1914, 1919-1920 y 1929-1930.

¹⁸⁵ Que durante varios cursos ofreció sólo una de las dos partes de que se componía.

ter variable de algunas de las asignaturas nos ha impedido establecer un cuadro esquemático de la ordenación académica, como lo hemos hecho para el caso español.

Si pasamos a analizar la nómina de estos cursos *réguliers* y *facultatifs*, observamos que a grandes rasgos no se detectan diferencias sustanciales con los planes de estudio del instituto madrileño. Es cierto que l'École Libre ofrecía un panorama más rico, incorporando algunas materias técnicas que ampliaban los horizontes de sus alumnos y les preparaban mejor para unos ámbitos que fueron entrando cada vez más en su esfera de acción. Nos referimos a asignaturas como Les grandes industries modernes; Monnaie, crédit et change; Ethnographie de l'Europe centrale; o Commerce extérieur et législation douanière. Sin embargo, no hay que perder de vista que estas asignaturas podían ser ofrecidas a los alumnos de la sección diplomática en tanto que formaban parte de los planes de estudios de las otras secciones de que se componía la Escuela. Por lo demás, nos encontramos materias que nos son ya familiares: Historia contemporánea europea, americana y asiática —limitada en París al ámbito anglosajón, frente a la predilección de Madrid por las repúblicas hispanoamericanas—; la geografía comercial y estadística; los estudios sobre la legislación aduanera; las cuestiones coloniales y relativas a Marruecos y al ámbito islámico...

Por el contrario, a diferencia de lo que hemos visto en el caso español, donde la reordenación del plan de estudios —que confirió una presencia que antes no tenían a la Historia diplomática, al Derecho y a la Historia de América— coincidió en el tiempo con los años de la guerra europea, la guerra mundial no supuso ningún cambio de calado en la ordenación académica de la institución francesa. A parte de la organización extraordinaria y limitada del curso 1914-1915, en razón de la movilización de la juventud francesa, y de algún curso o serie de conferencias puntuales sobre aspectos concretos, como las conferencias sobre la guerra organizadas en el curso 1916-1917, tan sólo hemos podido identificar la inclusión en los temarios de algunas asignaturas de determinados puntos que reflejen los cambios operados en la realidad internacional.¹⁸⁶

4. 2. *El Derecho internacional y la Historia diplomática: los pilares de una formación internacionalista*

El lugar privilegiado que hemos visto que ocuparon el Derecho internacional y la Historia diplomática en la formación dispensada en los dos centros respondía a la centralidad que tuvieron en el estudio de las relaciones internacionales desde mediados del siglo XIX, tanto en España como en el resto de Europa, siendo las

¹⁸⁶ Además de las publicaciones a las que nos referimos en la nota 184, hemos basado este análisis en las *brochures* resumidas, publicadas igualmente por la Escuela cada año, y conservadas en su Archivo bajo la signatura 1SP3 Dr1 sdr a.

disciplinas desde las que fue emprendido aquel. Si bien en un primer momento fue la Historia diplomática la que dominó este espacio, en la última parte de la centuria, se fue imponiendo la perspectiva jurídica en los estudios llevados a cabo en España sobre la vida internacional. De este modo, tendiendo a abarcar la totalidad de las cuestiones internacionales, se llegó a convertir en «la ciencia matriz de ese estudio», lo cual no implicó, ni mucho menos, el declive del papel de la Historia diplomática, que siguió ocupando un papel central en el estudio de las relaciones internacionales.¹⁸⁷

El Derecho internacional

Después de la Guerra del 14 el estudio del Derecho internacional adquirió un nuevo valor. Fue uno de los principales elementos que la opinión pública europea señaló como culpable de la guerra, acusándolo por un lado de carecer de eficacia y, por otro, de no ser fiel expresión de la justicia. De esta manera, el Derecho internacional, junto a la propia diplomacia, conocieron durante los años del conflicto y posteriores a él una etapa de desprestigio y crisis, sobre todo en algunos sectores de la sociedad y de los tratadistas. Sin embargo, estaba lejos de haber perdido su vigor y presencia en la vida internacional.¹⁸⁸ Más aún, el predominio académico del Derecho internacional y de la Historia diplomática determinó la mayor parte de los análisis e interpretaciones de la realidad internacional en los años posteriores a la guerra, un universo cultural en el que España se inscribió en su preocupación por los asuntos internacionales.¹⁸⁹ Los defensores del Derecho internacional, precisamente como reacción a ese desprestigio, impulsaron, en consecuencia, una rehabilitación del mismo. Este fue el caso de los profesores del Instituto Diplomático y Consular.

Joaquín Fernández Prida¹⁹⁰, rector del centro, fue uno de los más activos defensores del Derecho Internacional. No es extraño, pues como nos recuerda Del

¹⁸⁷ Celestino del ARENAL: «El estudio de las relaciones internacionales...», pp. 28-38.

¹⁸⁸ Sobre las vicisitudes del Derecho internacional, véase el libro de Martti KOSKENNIEMI: *El discreto civilizador de naciones. El auge y la caída del Derecho Internacional: 1870-1960*, Buenos Aires, Ciudad Argentina, 2005.

¹⁸⁹ José Luis NEILA HERNÁNDEZ: «España en la Sociedad de Naciones (1919-1931)», en Carlos SANZ DÍAZ y Zorann PETROVICI (eds.): *La Gran Guerra en la España de Alfonso XIII*, Madrid, Sílex, 2019, pp. 319-340.

¹⁹⁰ Joaquín Fernández Prida (Oviedo, 1863-Madrid, 1942). Doctor en Derecho por la Universidad Central en 1884, ocupará la cátedra de Derecho Internacional en las universidades de Sevilla y Santiago de Compostela y desde 1898 hasta su jubilación en 1933, en la Universidad Central. Miembro del Partido Conservador, será elegido senador y nombrado en 1919 senador vitalicio. Ministro de Gracia y Justicia, de Gobernación y de Marina antes de desempeñar el cargo de ministro de Estado entre marzo y diciembre de 1922. Además de ser rector del Instituto había desempeñado la cátedra de Progresos del Derecho internacional público y privado.

Arenal, Fernández Prida había sido uno de los iusinternacionalistas españoles que mejor integraron esa concepción nuclear del Derecho internacional en el estudio de las relaciones entre estados, refiriéndose a él como «la ciencia de las relaciones internacionales»¹⁹¹.

La crisis que conoció aquél fue precisamente el tema de su discurso de ingreso en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, en 1915¹⁹², logrando así que la Academia, que después de prestarle una especial atención a principios de siglo, lo descuidó por dedicarse a otros asuntos, volviera a preocuparse por el Derecho internacional, «sin duda por las circunstancias en que se halla el mundo y especialmente Europa».¹⁹³ Reconociendo la existencia real de esa crisis ante la opinión pública¹⁹⁴, alegó que dicho desprestigio provenía de una comprensión errónea de la realidad, que situaba el problema en el Derecho, cuando lo cierto era que aquél residía en las «imperfecciones en la organización internacional, en el procedimiento coactivo o en la manera de entender y de formular las reglas jurídicas.»¹⁹⁵ No eran, pues, culpables las normas, sino el uso que se hacía de ellas.

Otro profesor del Instituto que se preocupó por los problemas que estaba conociendo el Derecho internacional fue Rafael Altamira.¹⁹⁶ En un texto de septiembre de 1925, titulado «Observaciones sobre la realidad internacional presente»¹⁹⁷ defendió esta disciplina evidenciando algunas de las realizaciones concretas que había conseguido, según él, desde el final de la guerra. Frente al aparente fracaso del

¹⁹¹ Celestino del ARENAL: «Estudio de las relaciones internacionales...», p. 37.

¹⁹² Joaquín FERNÁNDEZ PRIDA: *La crisis del Derecho internacional*, Madrid, Imprenta clásica española, 1915.

¹⁹³ Intervención de Fernández Prida en la discusión acerca del tema «¿Hay un Derecho positivo internacional?», iniciado en la corporación el 2 de noviembre de 1915: Real Academia de Ciencias Morales y Políticas: *Extractos de discusiones habidas en las sesiones ordinarias de dicha corporación sobre temas de su instituto*, t. X, Madrid, 1916, p. 5.

¹⁹⁴ «Real la crisis, porque va siendo ya ensordecedor el vocerío que pregona la ineficacia, la inutilidad o el desacierto de las reglas aplicables hoy a la relación mutua entre Estados independientes.» Joaquín FERNÁNDEZ PRIDA: *La crisis del Derecho internacional...*, p. 63.

¹⁹⁵ *Ibidem*, p. 37.

¹⁹⁶ Rafael Altamira y Crevea (Alicante, 1866-Ciudad de México, 1951). Jurista e historiador, doctor en Derecho por la Universidad Central, bajo la dirección de Gumersindo de Azcárate, se vinculó muy pronto a la Institución Libre de Enseñanza, manteniendo una profunda actitud regeneracionista. Catedrático en la Universidad de Oviedo, desde la que emprendió una gran actividad americanista, impartió en el Instituto la asignatura de Historia política contemporánea de América y las relacionadas con los sistemas de colonización en África. Gozó de gran prestigio internacional como jurista, lo que le llevaría a formar parte del grupo de juristas que, a petición de la Sociedad de Naciones, redactó el proyecto de Tribunal Permanente de Justicia Internacional de La Haya (1922), del cual sería elegido juez permanente.

¹⁹⁷ Incluido en Rafael ALTAMIRA Y CREVEA: *Cuestiones internacionales y de pacifismo*, Madrid, C. Bermejo, 1932.

Derecho internacional¹⁹⁸, hacía una lectura excesivamente optimista de los pasos que se habían dado en la vida internacional en los escasos seis años transcurridos desde la firma del Tratado de Versalles, y que constituían para él la consecución acelerada y condensada de «anhelos que durante siglos y siglos constituyeron el ensueño de todos los idealistas del mundo y la tentativa, siempre fracasada, de fuerzas sociales incontrastables en otros tiempos», anhelos que se habrían convertido al fin «en normas efectivas y en organizaciones poderosas.»¹⁹⁹

Finalmente, podemos citar a Ricardo Spottorno, diplomático que ocupaba desde 1917 la cátedra de Derecho diplomático y con anterioridad había formado habitualmente parte de los tribunales de exámenes en representación del Ministerio de Estado. En su lección inaugural del curso 1920-1921 adoptó una posición más cercana a Fernández Prida que a Altamira, reconociendo la necesidad del Derecho internacional —que «no puede decirse que ha fracasado»— de renovarse para poder cumplir con las funciones que le son propias.²⁰⁰

Es también elocuente la actitud que adoptaron tanto el Instituto Diplomático como la Real Academia de Jurisprudencia ante el proyecto que representó la Academia de Derecho Internacional, creada en La Haya el 14 de julio de 1923. A instancias de Rafael Altamira, en 1926 acudieron a la ciudad holandesa tres de sus alumnos, Joaquín Rodríguez Gortázar, Jacinto Ventosa (futuros integrantes de la carrera diplomática y consular respectivamente) y Manuel Raventós Noguier, comisionados por la Academia. Los tres se unirían al catedrático de Derecho internacional de la Universidad de Valencia, José Ramón de Orúe²⁰¹ —que había recibido una beca de estudios de la institución holandesa—, formando así la primera delegación española que acudía a un congreso de los que organizaba la Academia de Derecho Internacional dos veces al año.

De la memoria que redactó Raventós para la Academia²⁰³, se desprende un entusiasmo sin paliativos por el espíritu de aquella institución —«una alta escuela internacional de estudios internacionales»— y por lo que significaba su labor, esto es el renacimiento y florecimiento del Derecho internacional tras la Gran Guerra, y

¹⁹⁸ «La guerra de 1914-1918, tras haber sido en sí misma un gran desengaño, porque antes de estallar eran muy pocos los hombres que la consideraban posible, fue para casi todos como el fracaso definitivo del Derecho Internacional, en que, aun antes, apenas creían más que algunos profesores.» Vid. *Ibidem*, p. 33.

¹⁹⁹ *Ibidem*, p. 34.

²⁰⁰ Ricardo SPOTTORNO SANDOVAL: *Consideraciones generales y de carácter histórico acerca de la Diplomacia*, Madrid, Ed. Reus, 1921.

²⁰¹ Cuyo libro *La Sociedad de Naciones*, publicado en 1925, había prologado Altamira.

²⁰² A la que se integrarían el Secretario y Agregado de la Legación, Luis Merello y Luis Maspons respectivamente, así como el Cónsul en Ámsterdam, Enrique Beltrán.

²⁰³ Localizada en los fondos del ARAJYL pendientes de inventario.

sobre todo, el ánimo de trabajar en este campo para lograr el triunfo de un espíritu ciertamente internacional:

«En el periodo de la postguerra, cuando todos los pueblos, recordando los años dolorosos de trinchera, trabajan por obtener una paz duradera, mundial, se ha comprobado que para llegar a ella, es necesario fomentar el espíritu internacional, no solo bajo el punto de vista político o práctico, si[no] que también desde el científico o teórico, haciendo renacer la afición por los estudios de Derecho internacional, que tan maltratado y ultrajado ha sido en los últimos tiempos.»

Un entusiasmo que, sin duda, contribuyó a acrecentar el de la propia Real Academia, que seguía con interés todas las iniciativas suscitadas en este sentido, y participaba activamente en las que le era posible.

A pesar de esa aparente desconexión entre España y Europa que criticaba, Raventós computaba lo que en España se estaba haciendo en esa vía al mismo nivel con lo que se estaba realizando en otros países, como por ejemplo Francia.²⁰⁴ Si en el país vecino, se había dado un gran impulso a los estudios de Derecho internacional en l'École des Sciences Politiques y se había creado, en 1921, el Institut des Hautes Études Internationales, en España, la universidad prescribía dos cursos de Derecho internacional para el futuro licenciado y tres para el futuro doctor y ofrecía, en el doctorado, la asignatura de Historia de las Instituciones Políticas de América, «que en realidad es una manifestación de esta rama del derecho»; además, «para el que trate de especializarse en España en Derecho Internacional, el ilustre y culto diplomático Sr. González Hontoria fundó el Instituto Diplomático y Consular», de cuyas enseñanzas y profesorado hacía Raventós los mayores elogios.

En efecto, en lo que atañe al Instituto Diplomático, a partir de la reforma de las Carreras Diplomática y Consular emprendida por Primo de Rivera en 1928 sobre la base de su fusión, este interés por el Derecho internacional se vería materializado de una manera más firme en el plan de estudios, dando cabida a la asignatura de Historia del Derecho internacional, con estudio especial de los Tratados y relaciones diplomáticas de España a partir de 1815. Se trataba de atender a las características definitorias del nuevo ordenamiento internacional, más reglamentado gracias a la creación y funcionamiento de la Sociedad de Naciones.²⁰⁵

En lo que respecta a la diplomacia francesa, la situación era similar en lo que se refiere al espacio reservado al Derecho internacional en la formación y práctica

²⁰⁴ No hay que perder de vista el contacto que mantuvieron los delegados españoles con Jules Basdevant (1877-1968), profesor de Derecho internacional en la Universidad de París y miembro de la comisión encargada de la preparación de la Sociedad de Naciones, de quien refiere además una «felicitación efusiva y pública» por «los sólidos y profundos conocimientos en la ciencia del Derecho internacional» que habría demostrado el grupo español.

²⁰⁵ Eugenio TOGORES y José Luis NEILA: *La Escuela Diplomática...*, pp. 105-110.

diplomática, pero distinta en cuanto a la concepción del mismo con que se opera. El peso que hemos visto que se le otorgaba en la formación de los diplomáticos se correspondía con la relevancia que alcanzó en el seno del Quai d'Orsay. Peter Jackson muestra que la significativa importancia que se concedía dentro del Ministerio al establecimiento de sólidas bases legales para las iniciativas políticas, como reflejo de la importancia central que tenía el *juridisme* en la cultura política de la Tercera República, «was reinforced by the intellectual preparation essential for entry into *la carrière*.»²⁰⁶ Una realidad que se fue consolidando en los años anteriores a la Primera Guerra Mundial y sobre todo en los que la siguieron.

Ahora bien, como se encarga de resaltar Jackson, nos encontramos ante una formación en una visión positivista del Derecho, influenciada por la figura dominante en este campo, Louis Renault²⁰⁷, a quien vemos ocupando la cátedra de Derecho internacional de l'École Libre des Sciences Politiques hasta su fallecimiento, en 1918. Renault, partiendo de una concepción del Derecho internacional como «l'ensemble des règles destinées à concilier la liberté et les intérêts de chacun avec ceux des autres»²⁰⁸, delimitó con mucho cuidado el papel que aquel debía jugar en el gobierno de las relaciones entre estados y mostró un gran escepticismo frente a los movimientos transnacionales para terminar con la guerra y alcanzar un desarme general mediante normas internacionales. A la muerte de Renault, Gilbert Gidel tomaría el relevo del gran maestro y, según Rain, «ses cours poursuivis pendant plus de vingt ans auront bientôt la même autorité et le même renom». Jurisconsulto del Ministerio de la Marina, en 1930 participaría como delegado en la primera conferencia de codificación de Derecho internacional que se reunía en La Haya, y presidiría igualmente la Academia de derecho internacional, con sede en la capital holandesa.²⁰⁹

Una postura muy distinta de la que hemos visto en algunos de los profesores del Instituto Diplomático y Consular, quienes mostraban un alto grado de confianza en las capacidades del Derecho internacional. Mientras que en la formación dispensada en Francia el énfasis se ponía más en la letra que en el espíritu de la ley —«The teaching of international law was thus more concerned with codification and practice than with the nature of international justice»²¹⁰—, en el Instituto madrileño se prefería la opción contraria:

²⁰⁶ Peter JACKSON: «Tradition...», pp. 173.

²⁰⁷ Louis Renault (1843-1918). Doctor en Derecho por la Universidad de París en 1868, desempeñó la cátedra de Derecho internacional en esta universidad en 1881 y ocupó el cargo de jefe del Consejo legal del Quai d'Orsay bajo el mandato de Alexandre Ribot. En 1903 se le otorgó el rango de ministro plenipotenciario y en 1906 actuó como árbitro del Tribunal de La Haya en el conflicto anglo-ruso nacido del incidente de Hull, lo que le valdrá el premio Nobel de la paz al año siguiente.

²⁰⁸ Louis RENAULT: *Introduction à l'étude du droit international*, Paris, 1879, p. 6 (citado por JACKSON: «Tradition...», p. 174). Una concepción compartida por Charles Dupui, el otro profesor encargado de esta enseñanza desde 1899. Vid. Pierre RAIN: *L'École...*, pp. 44-45.

²⁰⁹ Pierre RAIN: *L'École...*, p. 69.

²¹⁰ Peter JACKSON: «Tradition... *op. cit.*», p. 174.

«Mientras el sentimiento y la idea de lo justo no se borren en la conciencia de los pueblos; mientras el atropello y la iniquidad susciten vigorosa protesta de la opinión civilizada y provoquen corrientes de simpatía y movimientos de oposición y de censura; mientras se eleve una voz poderosa de multitudes que reconozca y condene la injusticia, el Derecho, inspirador de todo ello, permanece en pie entre las ruinas acumuladas por la guerra, subsistiendo incólume como ideal que tiende a realizarse y difundirse y que, a pesar de todos los obstáculos, se realiza y difunde.»²¹¹

La Historia diplomática

El otro pilar de la formación, la Historia —y, en especial, la Historia diplomática— se enseñaba en Madrid con un carácter eminentemente pedagógico, profundamente anclado en el adagio clásico *Historia, magistra vitae*. Se trata de un concepto que está presente en las obras de los diferentes miembros del claustro, en la línea de otros autores que se habían dedicado al estudio de la Historia diplomática, como Pablo Soler y Guardiola.²¹² Jerónimo Becker²¹³, historiador de la diplomacia y profesor del Instituto, expuso con claridad esta concepción al inicio de su trabajo *Causas de la esterilidad de la acción exterior de España*, del que, por su elocuencia, reproducimos a continuación algunos extractos:

«[...] nuestro principal, casi nuestro exclusivo objeto [del Instituto], es cultivar la ciencia diplomática, entendiendo esta [...] como el conjunto de conocimientos y principios necesarios para conducir con acierto los negocios públicos entre los Estados; conjunto de conocimientos y principios que no puede reducirse al Derecho internacional y a los estudios afines a este, sino que abarca un sector importantísimo de la cultura humana, el cual ha de tener por base un estudio profundo de la Historia nacional, para penetrar en lo más íntimo de la existencia de nuestra Patria, seguir su desenvolvimiento en el tiempo y en el espacio; [...] y deducir de ello las lecciones que han de servirnos de guía en el presente y en el porvenir.

Yo creo, señores, que sin ese conocimiento de nuestra evolución histórica no es posible que los encargados de dirigir las relaciones exteriores [...] puedan hacer otra cosa que caminar sin rumbo fijo, a merced de los acontecimientos, como buque sin timón, juguete de las embravecidas olas.

²¹¹ Joaquín FERNÁNDEZ PRIDA: *La crisis del Derecho internacional...*, p. 37. Una visión que halla quizá su explicación en esta reflexión que hace el autor en la misma obra (p. 36): «El Derecho, que es garantía para el débil, es freno para el fuerte; [...] Quizá por eso deben más el Derecho internacional y su doctrina a los pequeños pueblos, interesados en mantenerlo y temerosos de infringirlo, que a las grandes potencias, a cuyo arbitrio pone estorbos».

²¹² Pablo SOLER Y GUARDIOLA: *Apuntes de Historia política y de los tratados (1490-1815)...*, p. 7.

²¹³ Jerónimo Becker (Salamanca, 1857-Madrid, 1925), abogado y periodista, bibliotecario de la Real Academia de la Historia, en 1920 fue nombrado jefe del Archivo y Biblioteca del Ministerio de Estado. Se convertirá en «una de las máximas autoridades en el conocimiento de la política exterior de España durante los siglos XIX y XX» y cuya obra *Causas de la esterilidad de la acción exterior de España* «constituye uno de los textos clásicos para el estudio de la posición de España en el mundo en aquel periodo» (Eugenio TOGORES y José Luis NEILA: *La Escuela Diplomática...*, p. 104). En el Instituto impartió la asignatura de Organización del Protectorado español en Marruecos.

La vida, lo mismo la del individuo que la de las naciones, no es una sucesión de hechos aislados: el presente tiene sus antecedentes, su origen, en el pasado, y engendra, en gran parte, el porvenir, que será el presente para nuestros hijos. De aquí que es un verdadero imposible dirigir el presente haciendo caso omiso del ayer y sin pensar en el mañana.»²¹⁴

A nivel de contenidos, identificamos tres temas centrales entre las preocupaciones históricas de los profesores del centro madrileño: la inexistencia de una política internacional definida y, como una derivada de la misma, la ausencia de una sociedad que secundara las políticas de los gobiernos; las relaciones con América; y la proyección colonial española en Marruecos. Otros asuntos, como los problemas del aislacionismo y las relaciones con Portugal, completaban, en un nivel inferior de importancia, las preocupaciones recurrentes de aquellos años.

Antonio Goicoechea²¹⁵, Ricardo Spottorno²¹⁶ y Jerónimo Becker²¹⁷ reclamaron, desde la Historia, la definición de unos objetivos claros en política internacional, sin la cual, en palabras de Spottorno, «serán inútiles los esfuerzos del negociador por hábil que sea; partiendo de ella, debe éste desarrollar el plan que se trace con actividad y perseverancia.» Jerónimo Becker interpretó esa improvisación continua de la política internacional española como consecuencia de la incapacidad colectiva de unirse en torno a ideales sólidos, a menudo provocada por las divisiones y los intereses encontrados de los diferentes partidos o sectores sociales, pero también por el desinterés general existente en la sociedad de cara a las cuestiones internacionales.²¹⁸

²¹⁴ Jerónimo BECKER: *Causas de la esterilidad de la acción exterior de España*, Madrid, J. Cosano, 1925, pp. 4-5. Véase igualmente el papel central y primordial que reserva a la historia Ginés Vidal Saura en su *Tratado de Derecho diplomático. Contribución al estudio sobre los principios y usos de la diplomacia moderna*, Madrid, Ed. Reus, 1925, pp. 179-181.

²¹⁵ Antonio GOICOECHEA Y COSCULLELA: *La política internacional de España en noventa años (1814-1904)*, Madrid, Ed. Reus, 1922. Goicoechea (Barcelona, 1876-Madrid, 1953) se doctoró en Derecho en la Universidad Central y se convirtió en 1899, por oposición, en letrado del Consejo de Estado, desempeñando asimismo labores docentes como profesor auxiliar en Derecho en la Universidad Central. Miembro del Partido Conservador, fue elegido en varias ocasiones diputado y senador y ocuparía la cartera de Gobernación en el gobierno de concentración de 1919. En el Instituto impartió la asignatura de Historia de los tratados y relaciones internacionales de España a partir de 1815 y la que la sustituirá para dar mayor protagonismo al Derecho internacional.

²¹⁶ Ricardo SPOTTORNO SANDOVAL: *Consideraciones...*

²¹⁷ Jerónimo BECKER: *Causas...*

²¹⁸ «¿Cómo hemos de utilizar esas enseñanzas en lo relativo a la política exterior, si la Historia de nuestras relaciones internacionales no interesa a nadie y ni siquiera se cuidan de estudiarla los que en esas cuestiones intervienen?» *Ibidem*, p. 27. También las memorias del Instituto contienen críticas en este sentido, insistiendo con ello tanto en la orientación de su labor, como en los temas medulares de esa labor de concienciación social. En la memoria referente al curso 1921-1922 (p. 14) leemos: «Opinión nacional y continuidad política dan frutos de la bendición para la prosperidad de los pueblos. ¿Dónde está la España?, interrogó, camino de Mérida, el ilustre Larra. ¿Dónde está la opinión española?, hemos preguntado en muchas ocasiones nosotros. [...] Levemente, cuasi imperceptible, se ha insinuado alguna vez, y presto se ha escondido en la sombra. En la sombra perdura, sin que 'ideal africano' ni 'programa americanista' la muevan a quebrantar su retraimiento.»

En lo relativo a las relaciones con América, y contemplando la empresa española en el continente americano como el proyecto español de política exterior mejor definido y más brillante, lo que interesaba aprender era lo pernicioso que había sido para España el largo periodo de distanciamiento con la otra orilla del Atlántico, iniciado después de los años de enfrentamiento bélico. En enero de 1916 Rafael Altamira llamaba la atención, desde la tribuna del Instituto Diplomático y Consular²¹⁹, sobre la urgencia de emprender desde el Estado, pero con colaboración de la sociedad a través de la iniciativa particular, una acción de conjunto en el continente americano. La guerra estaba agravando, además, una situación que venía siendo negativa para España, esto es, la entrada con fuerza de los Estados Unidos en el panorama hispanoamericano, fundamentalmente en el ámbito económico; una actitud imitada por otras potencias como Alemania, Francia e Italia, quienes, precisamente en medio de la conflagración mundial, estaban poniendo en marcha diversas empresas económicas y comerciales para aprovechar el potencial ofrecido por las repúblicas iberoamericanas.²²⁰

La cuestión de Marruecos estuvo planteada, por los diferentes autores que la han tratado, en términos de necesidad vital para España.²²¹ De esta manera, mientras que para los otros países con intereses en la zona —Francia y Reino Unido— presentaba unos intereses puramente materiales, para España significaba la garan-

²¹⁹ Lo volverá a hacer Goiciechea en 1922, aunque en unos términos más vehementes.

²²⁰ Rafael ALTAMIRA Y CREVEA: *Cuestiones internacionales: España, América y los Estados Unidos*, Madrid, Jaime Ratés, 1916. Remitimos aquí a José FERRÁNDIZ LOZANO y Emilio LA PARRA LÓPEZ (coords.): *Rafael Altamira: idea y acción hispanoamericana*, Diputación Provincial de Alicante, 2011, destacando el estudio de Hebe Carmen PELOSI: «Rafael Altamira y su visión americanista», pp. 79-96. La labor del jurista alicantino en pos de una estrecha colaboración académica, cultural, económica y política con las repúblicas hispanoamericanas, mediante la creación de instituciones comunes y el establecimiento de dinámicas de trabajo entre círculos de ambos lados del Atlántico queda aquí muy bien perfilada. La literatura histórica acerca del hispanoamericanismo y su desarrollo en nuestro periodo de estudio es afortunadamente rica y variada en sus enfoques. Páginas atrás hemos citado algunos trabajos, que podemos complementar aquí con otros títulos que nos ayudan a contextualizar lo dicho por los profesores del Instituto en el ambiente intelectual de la época, ampliamente preocupado y ocupado por las relaciones con el continente americano, desde la nostalgia por el pasado y la búsqueda de un lugar en el futuro, en que los proyectos de hermanamiento intelectual y vinculación económica se entrelazaban con los de una reconquista espiritual. Isidro SEPÚLVEDA: *El sueño de la Madre Patria. Hispanoamericanismo y nacionalismo*, Madrid, Marcial Pons, 2005; ÍD: *Comunidad Cultural e Hispano-Americanismo, 1885-1936*; Madrid, UNED, 1994; Andrea PASCUARÉ: «Del hispanoamericanismo al Pan-hispanismo: idealismo y realidades en el encuentro de los dos continentes», en *Revista complutense de historia de América*, Nº 26, 2000, pp. 281-306.

²²¹ Remitimos aquí a la obra colectiva coordinada por Alejandro RAMÓN DÍEZ TORRE: *Ciencia y memoria de África*. Actas de las III Jornadas sobre Expediciones científicas y africanismo español, 1898-1998, Universidad de Alcalá, 2002, por recoger un gran abanico de estudios relativos al pensamiento y la acción africanista de España, una buena parte de ellos relativos al periodo que nos ocupa, ofreciéndonos así una buena imagen del contexto en el que fueron desarrolladas y planteadas estas ideas de los profesores del Instituto Diplomático, y con las que entraron en constante diálogo. Igualmente útil, para enmarcar adecuadamente estas reflexiones, nos resulta una obra ya citada, Manuela MARÍN: «Orientalismo en España: estudios árabes y acción colonial en Marruecos (1894-1943)», en *Hispania*, 2009, vol. LXIX, Nº 231, pp. 117-146.

tía de su independencia²²², en la medida en que Marruecos era concebida como «una dilatación natural de nuestra frontera».²²³ La convicción de la necesidad de permanecer en África habría sido así un elemento de continuidad en los estadistas españoles desde el siglo XVIII, a pesar de la ausencia igualmente constante de un plan para la acción de España en el continente africano. El *statu quo* se habría impuesto, hasta 1904, como única política africanista.²²⁴

Junto a esta intencionalidad en la enseñanza de la historia —como maestra para la vida—, nos encontramos con otra distinta: la utilización de la Historia en la educación moral, que tenía en Rafael Altamira su principal abanderado.²²⁵ Dada la finalidad del Instituto Diplomático, no es en absoluto extraño pensar que aplicara los postulados de aquella en las cátedras que explicaba. Este sentido ético de la enseñanza de la historia, estaba profundamente arraigado en los movimientos pacifistas y en este sentido, Altamira abogaba por «introducir en esos libros, y tanto o más (en mi opinión, más) que en ellos, en la enseñanza oral, el llamado ‘espíritu internacional’», concretando que «la modificación de los libros de texto, la introducción en los programas de materias especiales (como la relativa a la Sociedad de las Naciones y al pacifismo en cuantos hechos históricos contemporáneos), así como otras reformas de igual género, son cuestiones que llamaríamos instrumentales en la obra total de la enseñanza». No se olvidaba Altamira de advertir sobre el cuidado que había de ponerse en no infundir en los alumnos y lectores un excesivo optimismo. El objetivo de esta forma de enseñar estribaba en conseguir que creyeran en la mejora conseguida por la Humanidad y en la necesidad de continuarla, pero sin ocultarles el largo camino que aún quedaba por recorrer, ni los obstáculos que se le seguirían presentando.²²⁶

Atendiendo al enfoque de la enseñanza de la historia de las relaciones internacionales, nos encontramos ante un estudio de la historia diplomática en su concep-

²²² Jerónimo BECKER: *España y Marruecos. Sus relaciones diplomáticas en el siglo XIX*, Madrid, R. Péant, 1903, p. 7.

²²³ Antonio GOICOECHEA COSCULLELA: *La política internacional...*, pp. 78-79. No se olvida de precisar que los marroquíes no habrán de ser vistos como «siervos mal avenidos con una dominación impuesta, sino aliados, colaboradores, amigos», mostrándose así contrario a la opción de una conquista.

²²⁴ *Ibidem*, pp. 44-46 y 54-57. Véase también la *Memoria referente... en 1919-1920*, Madrid, Jaime Ratés, 1920, donde el secretario del centro, Adolfo Pons, expresándose en términos similares, compartía una idea del libro *Impresiones del Rif*, de José Zulueta, que sostenía que «los errores cometidos en Marruecos se deben a la ‘falta de preparación en los gobernantes, en la opinión pública, en los encargados de actuar en África’», lo que le sirvió, evidentemente, para reivindicar el papel del Instituto Diplomático y Consular y, en especial, del Centro de Estudios Marroquíes, llamado a poner remedio a esa situación.

²²⁵ Rafael ALTAMIRA Y CREVEA: *Cuestiones internacionales y de pacifismo*, Madrid, C. Bermejo, 1932, p. 63. El texto está publicado bajo el epígrafe «La primera Conferencia internacional de Enseñanza de la Historia», escrito en febrero de 1932; y *Cuestiones modernas de Historia*, Madrid, M. Aguilar, 1935, p. 195. Corresponde al capítulo «Utilización de la Historia en la educación moral», ponencia presentada al V Congreso Internacional de Educación moral, celebrado en París en 1930.

²²⁶ *Ibidem*, pp. 183-185 y 195-196.

ción más clásica, esto es, a través del análisis de los distintos tratados que España fue suscribiendo en el siglo XIX. Lo que queda evidenciado desde el enunciado mismo de la materia en el plan definitivo, *Historia de los tratados y relaciones internacionales de España a partir de 1815*. Tan sólo tímidamente se abordaban algunos aspectos que escapaban al ámbito estricto de los tratados, de su preparación y de la implementación de sus estipulaciones. Aparecía así una ligera caracterización —a modo de contexto— de las orientaciones de la política internacional de España en distintos momentos, de los objetivos en política exterior de las diversas potencias o de su actitud —especialmente frente a los asuntos relevantes para España—, así como el examen de determinados momentos o acontecimientos históricos, lo suficiente para hacer comprensibles las circunstancias en que se originaron los tratados o convenios que se estudiaban.

Finalmente, en el tercer apartado, en el que la historia contemporánea se llevaba hasta una historia del tiempo presente —«desde el término de la guerra hispano-americana a nuestros días (1898-1921)» rezaba el programa de 1921—, nos encontramos con un primer tema en que la presencia de los documentos diplomáticos se desdibujaba, en favor de un estudio de algunas cuestiones que nos alejan de la historia diplomática al estilo tradicional, analizándose la intervención en la política europea de los Estados Unidos y Japón, el «abandono gradual de la política de aislamiento» de España o la «situación internacional en que la colocan después de terminar la guerra europea, su posición geográfica y sus aspiraciones en la política ibérica, africana y americana».²²⁷

Una tendencia que se acentúa en las otras dos asignaturas referentes a historia política en la edad contemporánea (Historia política contemporánea de los pueblos europeos y asiáticos e Historia política contemporánea de América), que presentaban algunos temas sobre política exterior centrados tanto en los hechos que habían ido jalonando esas relaciones entre pueblos, como en las condiciones y circunstancias en que aquellos ocurrieron, así como en las incidencias de la política interior de los estados sobre la política internacional y viceversa. De esta manera, eran analizadas las «nuevas condiciones en que se desarrolla la política internacional en Europa después de la revolución de Julio de 1830», las implicaciones de la doctrina Monroe para Europa y el continente americano, el panamericanismo, «las revoluciones de 1848 en su aspecto internacional», «los antecedentes y consecuencias en el orden internacional de la intervención europea en Méjico» y, como antecedentes de la Guerra del 14, las empresas coloniales de las potencias europeas o la cuestión de Oriente en el siglo XX. En la asignatura impartida por Altamira

²²⁷ Antonio GOICOCHEA: *Programa de la asignatura de Historia de los tratados y relaciones internacionales de España a partir de 1815*, Madrid, Jaime Ratés, 1921.

sobre el continente americano, se analizaban incluso aspectos como el comercio o la penetración financiera en aquellas repúblicas por parte de los países europeos.²²⁸

Por lo que se refiere al caso francés, Stanislas Jeannesson subraya que ese puesto preponderante que la Historia diplomática ocupaba en los planes de estudios de l'ELSP se veía reforzado por su presencia constante y destacada en los exámenes de oposición.²²⁹ Tanto Jeannesson como Jackson destacan la figura central de Albert Sorel en la enseñanza de la historia diplomática dentro de l'École Libre des Sciences Politiques, articulada en torno al programa y contenido de la asignatura que él mismo impartirá hasta su muerte en 1906. Si en el caso español, el periodo de finales del siglo XVIII y principios del XIX (reinados de Carlos IV y Fernando VII) era explicado como el contra-ejemplo de lo que debía ser la diplomacia, Sorel destinaba el curso de un año entero al estudio de la historia diplomática de la Revolución y del Imperio, a la que había dedicado treinta años de estudio. Le otorgaba, sin duda, un desarrollo desproporcionado, al dejar un tiempo de análisis equivalente para los acontecimientos esenciales de lo que quedaba del siglo XIX.²³⁰

La estabilidad y continuidad fueron rasgos fundamentales de las enseñanzas en l'ELSP. Lo hemos visto con el Derecho internacional y lo volvemos a ver con la Historia diplomática. Émile Bourgeois tomará el testigo de Sorel, y su manual —que se seguirá hasta 1919— «a constitué longtemps le meilleur *vade mecum* du candidat au Quai d'Orsay»²³¹. Christian Schefer continuará la obra de sus antecesores.²³² Dejemos a uno de sus alumnos, y futuro profesor de la escuela, describir la manera en que Schefer, como antes Sorel, entendían y aplicaban la enseñanza de la historia diplomática:

«Cet esprit [Christian Schefer] qui saisit toutes les nuances est non seulement un excellent professeur d'histoire diplomatique ; c'est un maître de conférences qui prépare les futurs diplomates en décortiquant avec eux les textes des traités. Si Sorel avait inventé les conférences ou congrès qui auraient pu avoir lieu [...] et chargeait chacun de ses élèves d'y tenir le rôle de plénipotentiaire, passionnant exercice pour un jeune homme de vingt ans, Schefer composait des dossiers de correspondance diplomatique, en communiquant les exemplaires ronéotypés aux membres de sa conférence et en demandait des commentaires détaillés, études de textes qui constituaient d'excellents exercices.»²³³

²²⁸ *Programa de Historia Política contemporánea de los pueblos europeos y asiáticos*, Madrid, Jaime Ratés, 1918; *Historia Política Contemporánea de América*, Madrid, J. Cosano, 1925.

²²⁹ Stanislas JEANNESSON: «La formation...», p. 366.

²³⁰ Pierre RAIN: *L'École...*, p. 41.

²³¹ *Ibidem*, p. 43.

²³² Diplomático, Christian Schefer (1866-1944) enseñó desde 1896 l'Histoire diplomatique de 1814 à nos jours, l'Histoire diplomatique des questions africaines (1815-1893), así como la Politique coloniale des états européens, desde 1902. Colaborador del *Journal des débats*, fue miembro de l'Académie des sciences coloniales desde 1922 hasta su muerte en 1944.

²³³ Pierre RAIN: *L'École Libre...*, p. 58.

Así, Jeannesson puede calificar esta enseñanza como original, por tratarse de una historia contemporánea e incluso del tiempo presente²³⁴ y eminentemente comparatista, al tiempo que combina rasgos tradicionales, como «l'étude scrupuleuse des documents, la recherche précise des faits et l'obsession de la chronologie. [...] L'histoire diplomatique est celle des événements diplomatiques, conflits, négociations et traités».²³⁵ Por su parte, Peter Jackson²³⁶ se centra en analizar las enseñanzas en sí, concluyendo que se les infundía un sentimiento altamente nacional, que fue creando una generación de diplomáticos imbuidos por una fuerte germanofobia. El resultado, sentencia recogiendo las observaciones de John Keiger²³⁷, «was an excessively confrontational policy towards Germany that contributed to the drift to war in 1914.»

4. 3. Más allá de la teoría: aspectos técnicos en la formación diplomática

Nos vamos a fijar por último en las enseñanzas encaminadas a formar a los alumnos en los aspectos prácticos o técnicos de la que sería su futura profesión. Además de las lecciones extraídas del comportamiento de los protagonistas del pasado, como hemos visto, esta formación era dispensada en las asignaturas de Derecho diplomático y Derecho consular —a partir de su inclusión en el plan de estudios en el curso 1916-1917— así como en las conferencias o cursos breves que se fueran a impartir al respecto. A pesar de que no hubiera manuales oficiales —lo prohibía el Reglamento— ni colecciones de apuntes, podemos intentar reconstruir el universo de ideas en que se les educaba a partir de los trabajos de los profesores encargados de dichas asignaturas.²³⁸ Unos trabajos que se enmarcaban en una larga tradición de obras y tratados sobre la diplomacia, iniciada en España con el célebre *El Embaxador* (1620) de Juan Antonio de Vera y Figueroa, pronto traducido al francés y al italiano y convertido en el tratado de referencia para las futuras generaciones de diplomáticos. En Francia, un siglo más tarde, Callières proporcionaba al mundo diplomático otro referente, que seguirá siéndolo en el siglo XX: *De la*

²³⁴ Como se planteó también en el centro madrileño: en el proyecto de adaptación del Real-decreto ley que fusionaba las carreras diplomática y consular, el claustro de profesores argumentaba: «La enseñanza de la Historia universal se limitará a la época contemporánea, no solo porque, ampliada a todos los tiempos, sería aun más elemental y somera que la que se cursa en el Bachillerato, sino porque es evidente la mayor utilidad de la historia contemporánea para el ejercicio de las funciones diplomáticas». ARAJYL, Caja 49, exp. 15.

²³⁵ Stanislas JEANNESSON: «La formation...», p. 370.

²³⁶ Peter JACKSON: «Tradition...», pp. 172-173.

²³⁷ John KEIGER: «Patriotism, Politics and Policy in the Foreign Ministry, 1880-1914», en Robert TOMBS (ed.): *Nationhood and Nationalism in France*, Londres, HarperCollins, 1991, 255-266.

²³⁸ Ricardo Spottorno, profesor de Derecho diplomático, expuso en la lección inaugural del curso 1920-1921 una serie de *Consideraciones generales y de carácter histórico acerca de la Diplomacia*, que se publicó en 1921, y José Torroba, encargado de la cátedra de Derecho consular, publicó en 1927 un amplio tratado sobre *Derecho consular*.

manière de négocier avec les souverains (1716). Esta tradición europea continuó con otras obras de gran circulación entre los aprendices de la diplomacia, como la *Guía práctica del Diplomático español* (1886, 2 vols.), de Antonio de Castro y Casaléiz, que era el manual que en España se seguía como ejemplar en nuestro periodo.²³⁹ Entre las obras extranjeras, el *Guide diplomatique* del barón de Martens (1866) figuraba entre los más reputados y, en el periodo posterior a la guerra, entre los que mejor se conocían, se encuentra el *Guide to Diplomatic Practice* (1917) de Ernest Satow y la obra de Jules Cambon, *Le Diplomate* (1926).

Pues bien, la conferencia de Ricardo Spottorno en la inauguración del curso 1920-1921 presentaba unas consideraciones que nos hablan de una concepción moderna de la diplomacia. En primer lugar, quedaba enunciada sin ambages su profesionalización: «La diplomacia [...] es una verdadera profesión, una profesión que hay que estudiar, que hay que aprender como las demás, para la cual se necesita también una aptitud; porque como decía a mediados del siglo pasado Mr. Deffaudis, no bastan la Carta Credencial y el uniforme para formar a un diplomático.»²⁴⁰ En el *Tratado de Derecho diplomático* publicado por Ginés Vidal y Saura en 1925 se insistía con determinación en esta obligación de los aspirantes a la carrera diplomática a formarse mediante el estudio, como en cualquier otra profesión. «Ni la práctica, ni el sentido común, ni las costumbres mundanas o las buenas maneras, pueden nunca suplir los efectos de una instrucción deficiente», afirmaba tajante al analizar la formación de los diplomáticos.²⁴¹

En su formación, el futuro diplomático debía prestar especial atención a los documentos que conformaban la correspondencia entre el Gobierno y sus agentes en el exterior. Igual que señalaba Jeannesson, el estudio escrupuloso de los documentos, de su tipología, de su redacción, de los distintos problemas que se tratan en ellos y de la manera de solucionarlos supondrá para el alumno una formación teórica imprescindible, a través de la cual irá formando su propio bagaje de conocimientos, que le saldrá en ayuda en el futuro. Sin embargo, este aprendizaje teórico de la función diplomática no era suficiente y necesitaba ser completado con la práctica, a la que Spottorno otorgaba una importancia mucho mayor como método de aprendizaje.²⁴²

Una advertencia o consejo final de la conferencia de Spottorno pudo tener también el valor de una exhortación a los que ya formaban parte de las carreras diplomática y consular, en aquellos momentos de cambios y de nostalgias. Al hilo de diferentes ejemplos de la historia de la diplomacia, como la modificación en la norma empleada para determinar la precedencia, o refiriéndose a las normas propias del ceremonial, les decía:

²³⁹ Isidoro SEPÚLVEDA: «Diplomáticos y cónsules españoles de América. 1892-1936», en *Espacio, Tiempo y Forma*, H^a Contemporánea, t. V, 1992, pp. 397-412, p. 401.

²⁴⁰ Ricardo SPOTTORNO SANDOVAL: *Consideraciones generales...*, pp. 34-35.

²⁴¹ Ginés VIDAL Y SAURA: *Tratado de Derecho...*, pp. 178-179.

²⁴² Ricardo SPOTTORNO SANDOVAL: *Consideraciones...*, pp. 32-33.

«No cabe, pues, admitir como principios fijos, fundados en la naturaleza de las cosas, los derechos y usos que ha de estudiar quien a la carrera diplomática se dedique; no debe sorprenderle que lleguen a discutirse, y aun a desecharse, deducciones hechas de principios que parecían incontestables. [...] cuando el uso o la costumbre han cumplido su misión, cuando han perdido su valor las ideas que les daban vida, empeñarse en sostenerlo [se refiere al ceremonial] sería como acumular escombros en la calle para hacer imposible el tránsito por ella.»²⁴³

A falta de un programa de la asignatura de Derecho diplomático, acudimos al temario de oposición de esta materia, que —recordémoslo— debía identificarse con las enseñanzas del Instituto. Observamos así que se centraba en aquellas cuestiones que tienen que ver con las condiciones propias al estatus de los diplomáticos (siete de los veintinueve temas estaban dedicados a sus prerrogativas e inmunidades) y el ceremonial que rodeaba a su cargo (al que se reservaban tres temas). Sin embargo, no encontramos prácticamente ninguna lección que explicara las funciones y misiones que se les atribuían y mucho menos de donde se pudieran inferir atribuciones más allá de las puramente políticas. Solamente tras las reformas primorriveristas, al unirse los temarios de Derecho diplomático y Derecho consular, tendrán ya obligación todos los opositores de conocer el conjunto de funciones de los agentes del servicio exterior, como ocurrirá por vez primera en las oposiciones de 1929, primeras en celebrarse desde 1921.

En lo que respecta a la asignatura de Derecho consular, se trataba de una formación eminentemente práctica, en que se abordaban todas las funciones de que se componía la acción consular, desde las relativas a la protección de los españoles en el extranjero o las jurídicas, hasta las tocantes a la navegación o las aduanas, pasando por la organización del Registro civil, sin olvidar la explicación de sus tareas cotidianas en la marcha de la oficina consular, como la manera de llevar su contabilidad. No es poco significativo el hecho de que solamente al final, se dedicaran dos temas —que encontramos concentrados en uno solo en el programa de 1926— a analizar la función de los cónsules «como agentes auxiliares del desarrollo del comercio exterior». Es bajo este paraguas donde se ubicaban los informes y memorias que debían redactar y remitir al Ministerio, sus relaciones con las Cámaras de comercio en el extranjero o sus relaciones con el Centro de Información Comercial. Igualmente en estos temas se incluía el análisis de la organización y funciones de los Agregados comerciales.²⁴⁴ En efecto, José Torroba, profesor de Derecho consular desde que se instituyó esa cátedra y hasta la clausura del Instituto, rechazaba tajantemente que las funciones de expansión comercial constituyeran el núcleo de la institución consular. Consideraba simplemente que habría que dejar

²⁴³ *Ibidem*, pp. 43-44.

²⁴⁴ José TORROBA: *Programa de Derecho Consular*, Madrid, Jaime Ratés, 1918 e ÍD: *Programa de Derecho Consular*, Madrid, J. Cosano, 1926.

esa acción a los propios miembros del gremio, quienes, siendo los primeros interesados, llevarían a cabo la labor con perspicacia, sagacidad e instinto mercantil. Pero incluso si se insistiera en buscar la colaboración estatal, esta debería articularse por medio de otros actores —agentes y agregados comerciales, oficinas de información y propaganda, museos de muestras y exposiciones permanentes, etc.—, dejando a los cónsules que se ocupasen de las funciones que les eran específicas, como exponía en su tratado de Derecho consular.²⁴⁵ De esta manera, descartando que se convirtieran en «agentes dedicados especial y exclusivamente a esos descubrimientos y propagandas», y limitándose en consecuencia su implicación en el campo comercial a informar a los industriales sobre el estado del mercado o sobre las leyes mercantiles, ayudándolos en el cobro de sus créditos, o en las dificultades de orden administrativo, así como a la vigilancia del cumplimiento de los tratados de comercio, al ejercicio de la policía de la navegación, intervención en determinadas operaciones aduaneras, todas estas atribuciones «no son de índole que requiera una preparación técnica especial, sino ciertas dotes de inteligencia, cultura general y, muy principalmente, experiencia y conocimiento del país de residencia».²⁴⁶ Por consiguiente, cabe deducir que las hornadas de cónsules que habían pasado por los bancos del Instituto no fueron especialmente orientados hacia una misión de apoyo a la expansión comercial. Una labor que, sin embargo, sí era reiteradamente exigida por parte del Parlamento y de los sucesivos gobiernos, como tendremos ocasión de comprobar.

Finalmente, y englobándolos también en esta consideración de enseñanzas con un perfil más bien técnico, nos referiremos a los estudios de Geografía económica y mercantil. Especialmente relevantes para la sección consular, en la que se estudiaban con mayor amplitud y profundidad, añadiendo a la Geografía universal una materia específica relativa a España, estos estudios, ordenados por países o regiones, analizaban un amplio abanico de cuestiones, tales como los recursos naturales de aquellos territorios, sus principales actividades económicas, con particular atención a las distintas industrias, las características del comercio y sus principales mercados, las vías de comunicación de que se sirven y, de una manera general, las características geográficas que determinan su actividad económica. En cuanto a los países que se analizaban, además de los europeos y americanos, y junto a países con un determinado peso como China, Japón o Egipto —y habida cuenta de que en 1927 se seguía hablando de una «hegemonía económica de Europa»—, estaban contemplados en el programa lugares tan lejanos y, al menos aparentemente, poco relevantes para España como Indochina, Malasia, Indostán, Afganistán, el Congo o Sudán.²⁴⁷

²⁴⁵ José TORROBA: *Derecho consular...*, pp. 645-647.

²⁴⁶ *Ibidem*, pp. 648-649.

²⁴⁷ *Programa de Geografía económica y mercantil universal*, Madrid, J. Cosano, 1927.

En lo que se refiere a la Geografía económica de España, estudiada en el segundo curso de la sección consular, se especificaba que «el estudio de los caracteres físicos de aquél [del territorio español] debe ser el estrictamente necesario para poder explicar las relaciones entre los hechos de producción y distribución de la riqueza nacional y la naturaleza, forma y circunstancias del terreno y del ambiente físico en que vive el pueblo español», subrayando por lo tanto, que el objetivo principal de la asignatura era «el estudio del valor económico» del país. En efecto, una vez analizadas detalladamente las características geográficas de España, se procedía a un profundo estudio de las diversas actividades económicas del país, con especial atención a los factores que las determinan. Llama la atención la escasa presencia que tenía el comercio exterior, que tan sólo ocupaba dos apartados dentro de una lección, centrándose uno de ellos en el comercio con Portugal y con los países hispanoamericanos. La última parte de la asignatura se desarrollaba atendiendo a las particularidades económicas de las diferentes regiones españolas.²⁴⁸

5. Sistemas de selección: democratizando la carrera... *ma non troppo*

Tras haber analizado las características de la formación de los futuros agentes, en este apartado —complemento imprescindible para profundizar en el estudio y explicación de la profesionalización de la carrera diplomática— podremos observar que los mecanismos arbitrados por las dos administraciones aquí atendidas, muestran un buen número de similitudes, aunque también notorias diferencias. Se percibe en ambos casos una tendencia hacia la democratización de la carrera, si bien con determinadas limitaciones que ralentizan el proceso o le infieren en ocasiones algunos retrocesos. Estaremos igualmente en condiciones de apreciar algunos claros resultados de la implementación de estas medidas, especialmente en el caso de España, en que quedará patente una lenta pero reconocible apertura social, en paralelo al descenso considerable del número de aristócratas entre las filas diplomáticas. En consonancia con lo que hemos venido haciendo hasta aquí en este primer capítulo, serán los estratos más bajos de la jerarquía los que recibirán nuestra atención.

²⁴⁸ Ricardo BELTRÁN Y RÓZPIDE: *Programa de estudios especiales de Geografía económica*, Madrid, Jaime Ratés, 1918.

5. 1. Los sistemas de selección de cuadros: meritocracia y cooptación

Para ingresar en las carreras diplomática y consular, los candidatos debían pasar, tanto en España como en Francia, por un proceso de selección que se realizaba en dos tiempos. El primero de ellos —el examen de aptitud español, el *stage* francés— tenía como misión realizar una primera criba, mediante la apreciación de unos conocimientos generales básicos y, sobre todo, de unas condiciones personales que se computaban como necesarias para la carrera. Tan sólo después hacían su entrada en escena las oposiciones, para examinar unos conocimientos más precisos y específicos. La razón de este sistema radicaba en el carácter especial que se entendía que revestían las funciones diplomáticas y consulares. Mientras que los errores del resto de funcionarios tan sólo en casos extremos implicarían problemas irreparables, de los actos y de las palabras de los diplomáticos y cónsules «peuvent dépendre parfois la paix et la guerre». Así planteada la cuestión, la diferencia con los cargos administrativos era profunda y «explique et justifie le prestige dont ces derniers [les diplomates et consuls] ont été entourés de tout temps». En consecuencia, si bien era necesario que poseyeran un importante corpus de conocimientos técnicos o ligados a sus funciones, aún había muchos sectores de la carrera —en Francia como en España— que los colocaban en un lugar secundario a la hora de evaluar la idoneidad de los candidatos.

«Ils [les candidats] doivent avant tout donner d'eux une autre impression que celle de jeunes encyclopédistes ou de perroquets bien éduqués. Appelés à se trouver, peut-être au lendemain du concours, mêlés à des événements graves ou à se rencontrer dans les postes de l'extérieur avec les plus fins déliés de l'étranger, les connaissances scolaires leur seront moins nécessaires que l'art de garder leur pensée ou de pénétrer celle d'autrui. C'est du tact, de la mesure, de la maturité, du jugement qu'il faut leur demander plus que des connaissances.»²⁴⁹

Es por ello por lo que se examinaban primero estas cualidades y sólo después de seleccionar a aquellos en quienes más brillaban, se pasaba a evaluar sus conocimientos.

Es esta una respuesta clara que el entorno de la carrera daba a las críticas, comentarios y llamadas a su adaptación a los tiempos modernos, que exigirían una mayor tecnificación de todos los ámbitos. Expresaba el informe que acabamos de citar —sin disimulos— los límites que podía tener, o los márgenes en los que se debería implementar la profesionalización de una carrera que, en efecto, en ambos países estudiados fue vista en todo momento como especial.

En Francia este sistema se remontaba a los años posteriores a la llegada de la Tercera República, si bien adoptó su forma definitiva en 1907, manteniéndose sin ape-

²⁴⁹ Informe, s/f [1906], Archives Diplomatiques - La Courneuve (en adelante, AD), Personnel, Concours, 27.

nas cambios hasta la gran reforma de 1945. En efecto, el 10 de julio de 1880 Charles Freycinet, presidente del Consejo de Ministros y ministro de Asuntos Exteriores, emitía un decreto por el que se instituía lo que se vino en llamar comúnmente el *grand concours*, el sistema de acceso a las carreras diplomática y consular mediante oposiciones. En su ánimo estaba la republicanización de estas carreras, dando a este término dos sentidos complementarios: por un lado, buscaba ir nutriendo los cuadros funcionariales de personas adheridas a las ideas y valores del nuevo régimen y, por otro, instituir un sistema que estuviera en sintonía con el espíritu de aquel, esto es, que se rigiera por el principio de igualdad y democracia y diera paso a todos aquellos elementos de valor de la sociedad, independientemente de su extracción social, consiguiendo así una progresiva profesionalización de las carreras.²⁵⁰

Por consiguiente, instituyó un sistema que se desarrollaba en dos fases: un examen escrito sobre una temática genérica funcionaba como una primera selección; tres exámenes —uno escrito y otro oral sobre los temas del programa, junto a una prueba de inglés o alemán— permitían configurar un listado definitivo de admitidos, que determinaba el orden en que escogían entre la carrera diplomática y la consular, siendo un examen común para ambas. Como subraya Baillou, una serie de medidas intentaban garantizar la imparcialidad de las oposiciones, tales como el anonimato de los exámenes, la doble corrección o la participación en el tribunal de miembros externos al Ministerio. Una vez escogida la carrera, los candidatos pasaban un periodo de prácticas —*stage*— de tres años en la administración central o en el extranjero, lo que podían elegir ellos mismos dado que estas prácticas no eran remuneradas. Sólo después de este periodo, y tras pasar otros exámenes escritos y orales de historia diplomática y de lenguas, a los que se sumaría la nota del *stage*, los candidatos pasaban a integrar las filas de sus respectivas carreras. Este periodo de prácticas de tres años sería suprimido en 1905, habiendo perdido su razón de ser ya desde 1892, cuando se había instituido un *stage* previo a las oposiciones, tomando, de esta manera, el sistema de selección su forma definitiva para nuestro periodo.²⁵¹

Este *stage* inaugurado en 1892, que se desarrollaba en los tres meses precedentes a las oposiciones, consistía fundamentalmente en determinados exámenes orales y trabajos prácticos, sobre la base de los cuales cada miembro de la comisión encargada de su evaluación les otorgaba una calificación. El tiempo pasado en el Quai d'Orsay para la realización de estas tareas²⁵², permitía a sus tutores apreciar

²⁵⁰ Jean BAILLOU (ed.): *Les affaires étrangères et le corps diplomatique français. Histoire de l'administration française*, vol. 2, 1870-1980, París, CNRS, 1984, pp. 152-153. Véase también Stanislas JEANNESON: «La formation des diplomates...», p. 363.

²⁵¹ Jean BAILLOU (dir.): *Les affaires étrangères...*, p. 153.

²⁵² En 1925 se redujo ese tiempo ya que se decidió que, con el fin de que pudieran disponer de más tiempo para la preparación de los exámenes de oposiciones, no realizaran unas prácticas como tales, reduciendo el *stage* a una entrevista y unas pruebas escritas. AD, Personnel, Concours, 87, «Points sur lesquels les Membres de la Commission du Stage sont tombés d'accord pour le stage des candidats au concours de 1925».

en ellos la presencia o no de aquellas aptitudes consideradas imprescindibles para los cargos diplomáticos, como la posesión de una cierta cultura, de unas determinadas maneras y comportamiento social, de tacto, de una inclinación o no hacia el trabajo diplomático. De esta manera, el propio carácter subjetivo de estas apreciaciones deja el camino libre a los examinadores para cortar el paso a determinados candidatos en función de su proveniencia social, ideología política o, simplemente, por contar otros candidatos con mejores recomendaciones²⁵³. La abundante documentación relativa a las oposiciones, custodiada en los Archives Diplomatiques de París así nos lo demuestran. Por demás, el sistema de calificación del *stage*, que tenía asignado un doble coeficiente y que se incorporaba a la nota final de las oposiciones²⁵⁴, permitía a los evaluadores dotar con mayor puntuación a aquellos candidatos a los que se quería que superasen las oposiciones, partiendo así con ventaja —y a veces notable— sobre los otros. Esta situación se vio reforzada tras la Guerra del 14, en la medida en que el coeficiente del *stage* pasó de dos a cinco, en lo que Isabelle Dasque ha señalado como una postura «à contre-courant des exigences techniques de plus en plus sollicitées par la diplomatie d'après-guerre».²⁵⁵

Es importante que nos detengamos en este punto, porque tanto las cuestiones que formaban parte de las entrevistas y pruebas escritas, como los comentarios que posteriormente daban los miembros de la comisión sobre cada uno de los candidatos, nos ofrecen una imagen muy rica sobre el perfil de diplomáticos y cónsules que buscaba el Quai d'Orsay.

«La méthode qui semble la plus convenable pour se faire une idée du stagiaire et atteindre le but qui est celui des visites, consiste à causer avec lui, selon les cas, de ses études, de ce qu'il a fait jusqu'à présent, de ses services militaires, s'ils ont comporté des campagnes de guerre, de ses services au Département ou dans un poste, s'il en a déjà fourni, de ce qui l'a dirigé vers la carrière, des pays où il préférerait être employé...»

señala una nota de la Commission de Stage de 1925.²⁵⁶ Las pruebas escritas, por su parte, seguían profundizando en el conocimiento de la personalidad, la prepara-

²⁵³ «Vous pouviez être un génie, si votre tenue vestimentaire, votre allure générale, vos propos, votre milieu, vos idées mêmes avaient la moindre chance de détonner dans le cénacle de vos futurs pairs, vous y étiez difficilement admis». Jacques BAEYENS: *Au bout du Quai : souvenirs d'un retraité des postes*, Paris, Fayard, 1975, p. 17 (citado por Peter Jackson en «Tradition and adaptation...», p. 168). Por su parte, Isabelle Dasque llega a la conclusión de que «il est une forme de cooptation déguisée et légitimée ensuite par le vernis méritocratique du concours.» Vid. Isabelle DASQUE: *À la recherche du Monsieur de Norpois...*, p. 159.

²⁵⁴ El informe ya señalado (vid. nota 249), recomendaba incluso aumentar aun más este coeficiente, bajando al mismo tiempo el de las pruebas de las oposiciones, para dotar a aquel de una posición aún más decisiva en el conjunto: «Cette mesure laisserait aux notes de concours proprement dites moins d'influence sur le recrutement et rendrait à celui-ci le caractère que lui impose son objet et qu'il doit avoir si l'on veut empêcher l'entrée dans la carrière diplomatique et consulaire d'éléments funestes, ridicules ou même hostiles.»

²⁵⁵ Isabelle DASQUE: «La diplomatie française au lendemain de la Grande Guerre. Bastion d'une aristocratie au service de l'État ?», en *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, N° 99, 2008, pp. 33-49, pp. 45-46.

²⁵⁶ «Points sur lesquels... (vid. nota 252).

ción y la aptitud del candidato para la carrera. Así, por ejemplo, en 1919 se les había interrogado sobre su propia concepción de las funciones del agente diplomático o consular, preocupándose por saber si creían «que ce rôle subira des modifications du fait de l'ordre des choses nouveau résultant de la Guerre». En otras ocasiones, las cuestiones planteadas iban dirigidas a apreciar sus planteamientos y razonamientos sobre la manera de conducir los asuntos de la política internacional. Si en 1921 se les preguntó por el valor relativo de los intereses y de los sentimientos en la política internacional, en 1923 se les pedía que razonaran «si, à votre avis, la France, en ne tenant compte que de ses intérêts personnels, a avantage à favoriser ou à entraver le développement des institutions d'arbitrage et, d'une façon générale, l'établissement dans le monde d'un règne de droit et de paix».²⁵⁷

En cuanto a los comentarios por parte de los miembros de las comisiones, estos atendían tanto a sus modales y rasgos de su personalidad —«d'esprit distingué et d'éducation parfaite»; «très bien doué, esprit mûr, réfléchi, caractère agréable, attirant la sympathie»; «ses réflexions témoignent que son esprit curieux et original a su observer et retenir»; «il n'est ni présomptueux, ni téméraire» —, como de sus aptitudes profesionales —«il travaille sans goût, sans doute absorbé par d'autres ambitions»; «jamais il ne s'est plaint ni n'a récriminé»; «d'une intelligence vive, il s'est mis facilement au courant des dossiers [...] et s'est montré au bout de peu de temps un collaborateur actif et sérieux»; «M. Regnault apporte à sa tâche un grand souci d'exactitude et de précision. Il a consacré au stage toutes ses heures de liberté»—, sin dejar de lado las características físicas —«Monsieur Regey [...] est un jeune homme de grande taille et de formes un peu rudes, qui servira mieux dans les Consulats que dans la Diplomatie»—.²⁵⁸

Igualmente tenemos que referirnos a los informes que el Ministerio de Asuntos Exteriores pedía a las respectivas prefecturas de policía, a través del Ministerio del Interior, ya que en ellos no se refleja únicamente la conducta de los candidatos — como veremos que ocurre en el caso español—, sino que se detalla su situación de familia y de fortuna y, especialmente, su actitud política.²⁵⁹ En efecto, estos informes, más o menos extensos, ofrecían las más de las veces una amplia información que solía incluir la profesión del padre, su situación económica y la de su familia, las condiciones de su vivienda (si es en propiedad o en alquiler y, en este último caso, el valor del mismo), su conducta y antecedentes judiciales, si los hubiere, su participación o la de su familia en política y, de una manera más general, su adscripción política y el grado de adhesión al régimen republicano.

«Il n'a fait [...] l'objet d'aucune remarque au point de vue politique» era la indicación más repetida cuando el susodicho no había tenido tentaciones políticas, lo

²⁵⁷ *Ibidem*.

²⁵⁸ AD, Personnel, Concours, 57 y 65. Oposiciones de 1920 y 1922, respectivamente.

²⁵⁹ Algunos miembros de los tribunales del *stage* deseaban que les fuera comunicada esta información para tenerla en cuenta en su valoración. Vid. Isabelle DASQUE: *À la recherche...*, p. 161.

cual si no garantizaba una fervorosa afición a la República, al menos parecía descartar su animadversión. Mucho más tranquilizadora resultaba la otra afirmación más común, «ses sympathies sont acquises aux institutions républicaines». Por el contrario, como afirma Isabelle Dasque, «la moindre allégation de militantisme clérical ou antirépublicain est difficilement pardonnée».²⁶⁰ Un ejemplo especialmente ilustrativo es el de Joseph Aulneau, que durante varios años había solicitado, sin éxito, ser admitido a las oposiciones. Los informes de la prefectura de La Vendée fueron categóricos al desaconsejar su admisión. En primer lugar, se había educado en un ambiente considerado nocivo: «Il a fait ses études dans des établissements congréganistes et ce n'est évidemment pas là qu'on a pu lui apprendre à aimer le Gouvernement de la République qu'il désire servir aujourd'hui».²⁶¹ Pero el problema principal lo constituía la actitud del padre²⁶², que desempeñaba el cargo de Conseiller Général desde unas posiciones netamente reaccionarias y hostiles a las instituciones republicanas, e impregnado de un fuerte activismo: «Ce canton qui donnait une majorité républicaine quand M. AULNEAU ne dirigeait pas la lutte, assure aujourd'hui une grosse majorité au candidat de l'opposition grâce à l'influence du Conseiller Général chez qui descendent les maires réactionnaires le jour du conseil de révision». El catolicismo de la familia era otro factor para el rechazo a este candidato, como lo fue igualmente en otros casos, como el de André Thureau, cuyo informe se centraba fundamentalmente en el activismo católico de su familia: «Tous les membres sans exception de la famille Thureau sont des catholiques fervents, des soutiens du trône et de l'autel. On peut les voir assister non seulement aux offices ordinaires, mais encore à toutes les cérémonies et exercices du culte».²⁶³

En definitiva, el *stage*, instaurado para corregir los excesos democráticos de 1880, junto a la imprescindible carta de recomendación²⁶⁴, constituía la herramienta que se guardaba el Quai d'Orsay para mantener controlado el acceso a sus filas:

«Le stage, en excluant prématurément du concours ceux qui ne se couleraient pas dans le moule, permet, en sauvant les apparences d'un recrutement démocratisé, de continuer d'assurer la reproduction sociale des élites diplomatiques. Ici comme ailleurs,

²⁶⁰ Isabelle DASQUE: «Une élite en mutation : les diplomates de la République (1871-1914)», en *Histoire, économie & société*, 2007/4, pp. 81-98, p. 84.

²⁶¹ AD, Personnel, Concours, 27. Concours de 1907, Prefecto de la Vendée al ministro de Asuntos Exteriores, 29 de noviembre de 1904.

²⁶² Como se lo hace ver el propio prefecto, al darle respuesta a su petición de recomendar a su hijo ante el Ministerio: «J'aurais été heureux de seconder ce projet, mais après informations prises, je me suis vu obligé de donner un avis défavorable à cette candidature. [...] cet avis n'est pas motivé par l'attitude de votre fils, à qui rien ne peut être reproché, mais plutôt par l'instruction qu'il a reçu et par votre propre attitude dans les dernières luttes politiques». AD, Personnel, Concours, 27, el prefecto de La Vendée a Paul Aulneau, 30 de noviembre de 1904.

²⁶³ AD, Personnel, Concours, 27, informe firmado en París el 6 de junio de 1906.

²⁶⁴ Lo que no siempre era fácil, ya que algunos candidatos tenían muchas dificultades para conseguir una carta de recomendación de una personalidad republicana.

la méritocratie républicaine montre ses limites et ce n'est qu'une fois franchis ces obstacles préliminaires que le jeu de la compétence se met réellement en marche. C'est donc au stade ultime, celui de l'admission, que la sélection se décide sur les matières intellectuelles.»²⁶⁵

Lamentablemente, en España conservamos muy poca documentación relativa a los procesos de selección, lo que no nos permite perfilar con tanto detalle una imagen definida de aquellos. No obstante, intentaremos explicar algunos rasgos de los mismos, que nos permitirán establecer la oportuna comparación entre ambos países. Lo primero que debemos indicar es que, a diferencia de Francia, en España —durante prácticamente todo el periodo aquí considerado— el ingreso en las carreras diplomática y consular no estaba unificado, discurriendo de manera absolutamente diferenciada. Como ha quedado indicado en el capítulo introductorio, nos centraremos en el análisis de las oposiciones a la carrera diplomática, toda vez que son éstas las que resultan de mayor interés para tomar el pulso a la diplomacia en lo que a democratización y modernización se refiere.

La cronología de la instauración de un sistema durable de selección de cuadros es coincidente con la francesa. Fue también a principios de los años 1880 cuando una Ley Orgánica de las carreras diplomática, consular y de intérpretes²⁶⁶ fijó las condiciones para ser candidato a la carrera diplomática. El texto de esta ley —que constituirá el marco legal para nuestro periodo, pues las modificaciones de la Ley Orgánica de 28 de marzo de 1900 no alteraron prácticamente en nada los preceptos relativos al ingreso en la carrera— enumeraban las condiciones que debían cumplir todos los candidatos: además de ser español, tenían que acreditar buena conducta moral, tener el título de licenciado en Derecho civil o administrativo, haber aprobado en la universidad la asignatura de Derecho internacional²⁶⁷ y escribir y hablar correctamente el francés, traduciendo además el inglés o el alemán.

Si los candidatos españoles también tenían que probar una integridad moral, a diferencia de sus pares franceses, les era suficiente con presentar un certificado tipificado, expedido casi siempre por el respectivo Ayuntamiento, en el que simplemente se indicaba que el individuo en cuestión había observado dicha conducta o que no se le conocían acciones negativas. Es lo que hicieron todos y cada uno de

²⁶⁵ Stanislas JEANNESSON: «La formation...», pp. 363-364. Tan elocuente como tajante se mostraba el informe ya citado para justificar la preponderancia del elemento discrecional en el proceso de selección: «lorsqu'il s'agit du recrutement de la carrière, la désignation, le choix doivent l'emporter sur ce qu'on appelle la justice des examens qui [...] ne saurait être que dangereuse parce qu'elle est toujours aveugle et mal informée». Dejaba así muy claro que en el caso de las carreras diplomática y consular las oposiciones no debían cumplir la función de dejar entrar a los mejores estudiantes, sino que era una herramienta para escoger a su personal (el autor utilizó y subrayó el verbo «choisir»). AD, Personnel, Concours, 87, «Points sur lesquels les Membres de la Commission du Stage sont tombés d'accord pour le stage des candidats au concours de 1925».

²⁶⁶ De 14 de marzo de 1883.

²⁶⁷ Recordemos que fue precisamente ese año cuando se introdujo en los planes de estudio de Derecho.

los cerca de 200 agregados diplomáticos estudiados. No hay constancia, en cambio, de ningún tipo de pesquisa al estilo de las que se llevaban a cabo en Francia para determinar la conducta política del candidato, su actitud religiosa o su situación económica. Es cierto que a menudo —aunque no siempre— en las partidas de nacimiento que presentaban para certificar su edad y nacionalidad, figuraba la profesión del padre y su título nobiliario, si lo tenía, o de alguno de sus abuelos, pero no podemos pensar que tuvieran para la administración el mismo valor que los informes que expresamente pedía el ministro de Asuntos Exteriores a los prefectos de policía franceses. De manera que parece pertinente afirmar que esos datos relativos a la afiliación política o religiosa de los candidatos no suponían una preocupación para el Ministerio de Estado. La importante presencia en el seno de la carrera de agentes que mostraron —de palabra o mediante obras— su apoyo entusiasta a la República cuando esta fue proclamada en 1931, durante su corta vida o al estallar la Guerra Civil, nos aporta una prueba en este sentido: la administración diplomática alfonsina no había puesto demasiado cuidado en apartar los elementos contrarios al régimen o que se podían encontrar bajo el signo de la sospecha.

Por su parte, si el carácter discrecional de esta primera etapa de la selección quedaba en Madrid más disimulado que en París tras un aspecto formal de pruebas sobre nociones generales de Geografía Política y Comercial e Historia de España y universal, así como sobre conocimientos de idiomas, no estaba para nada ausente: para decidir sobre la aptitud de los aspirantes, la normativa facultaba al tribunal a tomar en consideración tanto los resultados de estos exámenes como «las condiciones que demuestre el candidato». De esta manera, no se limitaba esta primera criba a unos estándares objetivables, puesto que los miembros del tribunal podían desestimar a aquellos candidatos que no poseyeran las aptitudes necesarias para la carrera, pero también podían ejercer la discriminación en función de sus afinidades o de los intereses de sus protegidos o recomendados.

Así nos lo confirma, por ejemplo, Juan Servert, ministro de España en Constantinopla, hacia el final de nuestro periodo de estudios. Habiéndose suprimido este examen de aptitud con la reforma realizada por Primo de Rivera²⁶⁸, y cuando, tras la caída del dictador, el nuevo ministro de Estado, el duque de Alba, sometió a estudio la reorganización de la carrera, Servert —en carta al ministro— afirmaba con toda rotundidad que en dicho examen de aptitud —cuya desaparición lamentaba— «aparte de los conocimientos de idiomas, podrá el tribunal darse cuenta del importantísimo extremo a que me refiero y aceptar o desechar los aspirantes según los considerase o no en condiciones de mostrarse sin esfuerzo, sino de na-

²⁶⁸ La base tercera del Real Decreto-Ley de 29 de septiembre de 1928 estipulaba que el ingreso en la carrera diplomática —ya refundida— se hacía solamente por oposición.

tural suyo "bien nacidos", o por mejor decir, criados entre personas de educación esmerada». ²⁶⁹

Una vez superada la prueba de aptitud, se procedía al examen de unas materias específicas, llevando a cabo la selección definitiva y la no menos importante ordenación para el ingreso en la carrera, que determinará la elección de destino, así como su situación en el escalafón, fundamental para los ascensos mediante las diferentes vías existentes. En la normativa española vuelve a aparecer un elemento de discrecionalidad, al no derivarse esa ordenación automáticamente de la calificación del examen, ya que no se procedía a una notación como tal hasta después de la Primera Guerra Mundial, sino que el tribunal, habiendo deliberado «a pluralidad absoluta de votos sobre los méritos del candidato», elaboraba una lista con «los más distinguidos», y sólo tras haber eliminado a los candidatos menos valorados procedía a la calificación y consecuente designación del número de orden «que a su juicio les corresponda para ingresar en la Carrera». ²⁷⁰

Ahora bien, en 1920 ²⁷¹ se introdujeron unos cambios de importancia en estos dos aspectos, que implicaban un intento de corrección de estas deficiencias desde el punto de vista democrático. Con el objetivo de perfeccionar el sistema, estableciendo con mayor claridad el orden de prelación entre los candidatos, en atención a la diferencia de méritos que demostrasen, se introdujo el método de calificación por puntuación, tanto en el examen de aptitud, como en las oposiciones. Esto implicaba que, al mismo tiempo que corregía aquella deficiencia del procedimiento vigente ²⁷², esta innovación permitía profundizar en el grado de imparcialidad del sistema. De esta manera, en las pruebas de aptitud, se establecería una nota media a partir de las calificaciones que cada uno de los miembros del tribunal otorgase al candidato, no pudiendo ser declarado apto si no alcanzase los 24 puntos, ni pudiendo ser calificado con más de 60. Igual procedimiento se seguiría para la calificación de los exámenes de las oposiciones. Sin embargo, el examen de aptitud alcanzaba en el conjunto del proceso un peso mayor del que tenía antes, dado que la reforma determinaba que para el resultado final del proceso de selección se computarían ambas notas, sumándose en igualdad de condiciones. ²⁷³ No alcanzaría la

²⁶⁹ AGA, 82/1938, exp. 9, Juan Servert y Vest al ministro de Estado, Constantinopla, 5 de marzo de 1930.

²⁷⁰ Según reza el artículo 29 del Reglamento de la carrera diplomática.

²⁷¹ RD de 2 de febrero de 1920 (*Gaceta de Madrid* del 4 de febrero)

²⁷² Razonaba el ministro en la exposición del Real Decreto que al no establecerse gradación entre los declarados aptos por el tribunal del examen de aptitud, el tribunal de las oposiciones, distinto al primero, no podía apreciar el grado de conocimientos anteriormente demostrado, especialmente grave en lo que se refiere a la competencia en idiomas.

²⁷³ Situación que se confirma por la práctica, según observamos en la escasa documentación conservada al respecto. A modo de ejemplo, cf. el acta de la sesión del tribunal de oposiciones del 13 de enero de 1921, AHN, Mº de Asuntos Exteriores, H4498.

relevancia que se le había otorgado en Francia, pero las correcciones democráticas quedaban con ello un tanto mitigadas.

Sea como fuere, este sistema era contemplado por muchos como insuficiente dado el carácter especial que revestía la carrera. Una insuficiencia que se habría agravado con la reforma primorriverista al eliminar el examen de aptitud. La comisión²⁷⁴ a la que el ministro de Estado, el duque de Alba, encargó en 1930 el estudio de la conveniencia de derogar, modificar o mantener la fusión de ambas carreras, pero que pronto se vio inmersa en un estudio de una reforma integral de las mismas, señaló en sus conclusiones la necesidad de reestructurar la modalidad seguida para determinar el ingreso en los servicios diplomático y consular. Reprobando todos ellos el sistema practicado hasta el momento, consideraban que no se podían reducir las pruebas de admisión «a unos cuantos ejercicios de oposición», en la medida en que no permitían «lograr el fin primordial a que lógicamente deben responder sus métodos: la justa y acertada selección». Abogaban, en consecuencia por dos medidas: encargar ese proceso de selección al Instituto Diplomático y Consular, que debería colocarse de manera oficial bajo la dependencia del Ministerio de Estado y emprender una regulación del mismo, de su claustro de profesores, de la admisión en su seno, del número y gradación de sus asignaturas, así como de los exámenes, de tal manera que se orientara todo ello hacia el proceso de selección de los cuadros funcionariales. Y, en segundo lugar, junto a «las condiciones científicas del aspirante», debía supeditarse la entrada en la carrera «al resultado de un periodo de prácticas en el Ministerio durante el plazo mínimo de un semestre».²⁷⁵

El ministro de Estado hizo suyas todas las bases propuestas por la Comisión, plasmándolas en un Real Decreto de 17 de agosto de 1930, y aunque estas indicaciones acerca del sistema de selección eran presentadas en el informe citado bajo la forma de recomendaciones complementarias, no integrándose en el articulado del mismo, de manera que no fueron incluidas en el Real Decreto mencionado, el entusiasmo con que acogió el duque de Alba estas propuestas nos hace pensar que habrían sido implementadas en un futuro desarrollo de esta reforma.

Por último, la composición del tribunal de las oposiciones es otro elemento —y de una alta significación— que nos ayuda a entender la evolución de las prácticas diplomáticas. Al admitir a partir de 1907 que la mitad de los seis miembros que integraban estos tribunales fueran designados de acuerdo con el ministro de Comercio y provinieran de las administraciones civiles, los grandes cuerpos del Es-

²⁷⁴ Presidida por el senador vitalicio Gabriel Maura, estaba compuesta por Ricardo Spottorno (ministro plenipotenciario y profesor del Instituto), Rafael López Lago (ministro plenipotenciario), Ángel de la Mora, Cristóbal del Castillo, Gonzalo Diéguez, Antonio García Lahiguera y Ramón Sáenz de Heredia, estos últimos secretarios de embajada. Se reunió en once sesiones entre el 24 de abril y el 6 de julio de 1930.

²⁷⁵ Véase el informe de la Comisión en el AGA, 82/1937, ex. 2.

tado, las universidades o establecimientos de enseñanza superior o secundaria, las cámaras de comercio etc., el Quai d'Orsay estaba renunciando en cierta medida al monopolio que tradicionalmente había ejercido sobre la selección de su personal. Y estaba reconociendo, al mismo tiempo, además de por otros medios que iremos viendo, el derecho de otros departamentos ministeriales —fundamentalmente el de Comercio— y de otros sectores extra-ministeriales a intervenir en un área, el de la diplomacia y la política exterior, sobre el que de manera tradicional había ejercido una soberanía indivisa. En efecto, presidentes de los consejos de administración de grandes compañías, miembros o presidentes de la Cámara de Comercio de París y de otros núcleos comerciales, sucesivos directores del Office National du Commerce Extérieur, inspectores generales de Instrucción Pública o altos funcionarios del Banco de Francia, entre otros, fueron habituales de estos tribunales, considerados los más capacitados para evaluar los exámenes referentes a las cuestiones financieras, comerciales o ligadas a los transportes.²⁷⁶

Ahora bien, el Ministerio de Asuntos Exteriores intentó regatear estas condiciones y limitar esa entrada de elementos ajenos, aunque manteniéndose dentro de los márgenes de la ley. Así, en las primeras oposiciones en que rigió el decreto del 17 de enero de 1907, ante la propuesta del ministro de Comercio, que señalaba a tres personalidades del mundo financiero y comercial²⁷⁷, su colega Stephen Pichon, ministro de Asuntos Exteriores, reconociendo la competencia de los tres, le recordó que en el programa, al lado de las materias económicas, había otras de historia diplomática y de derecho internacional, que precisando ser corregidas por técnicos, le llevaban a querer introducir en el tribunal a dos profesores de universidad para cada una de estas materias, Seignobos y Waiss respectivamente; y le subrayaba igualmente que «dans le jury d'un concours ouvert pour l'admission dans les services dépendant de mon Département il est naturel que l'on fasse entrer un certain nombre de fonctionnaires de cette administration». En resumidas cuentas, le estaba dejando claro que no se podía llevar a la práctica lo estipulado por la legislación. El arreglo que le proponía consistía en considerar a Seignobos como uno de los tres nombres a que tenía derecho el Ministerio de Comercio, propuesta que Doumergue aceptó sin inconveniente, prescindiendo así de Guernaut.²⁷⁸ De esta manera, el tribunal quedará compuesto por dos diplomáticos, dos profesores de universidad y dos representantes del mundo comercial. Este esquema —y por

²⁷⁶ Nombres conocidos como Tardieu, Charles Roux o Mercier figurarán entre ellos.

²⁷⁷ Guernaut, Primer Sub-Gobernador del Banco de Francia; Legrand, fabricante de tejidos, miembro de la Cámara de Comercio de París y miembro del Consejo de administración y del Comité de Dirección del Office National du Commerce extérieur; y Jouanny, antiguo fabricante de papel y miembro también de la Cámara de Comercio de París. Vid. Gaston Doumergue a Stephen Pichon, 13 de mayo de 1907. AD, Personnel, Concours, 27. Concours de 1907.

²⁷⁸ Pichon a Doumergue, 6 de junio 1907 y Doumergue a Pichon, 8 de junio de 1907. *Ibidem*.

lo tanto esta transacción— se va a convertir en la práctica habitual, como nos lo demuestran las designaciones de los tribunales en los años posteriores.

En lo que se refiere a España, la composición de los tribunales era mucho menos heterogénea que la de sus homólogos franceses. Si en el caso del que calificaba el primer nivel del proceso, el de la aptitud, sus miembros provenían todos —al igual que en Francia— de la carrera (salvo el funcionario de la Interpretación de Lenguas que evaluaba el conocimiento de idiomas), los tribunales de oposición estaban conformados por tres miembros de la carrera diplomática (encabezados por el subsecretario del Ministerio, en funciones de presidente) y dos profesores de universidad, que a partir del RD de julio de 1913 pasaron a ser dos profesores del Instituto Diplomático y Consular. Fuera del ámbito diplomático y del académico, ningún otro sector estuvo presente en el proceso de selección de los cuadros funcionariales diplomáticos.

5. 2. *Los conocimientos requeridos: hacia una profesión cada vez más técnica*

Como hemos dejado apuntado, en Madrid como en París, el examen de los conocimientos específicos intervenía en un segundo momento, tras la primera selección. La preponderancia de la Historia diplomática y una progresiva decadencia del Derecho frente a otras disciplinas —fundamentalmente las económicas— caracterizan la evolución del *concours* francés. Las cosas cambiaron también en España, pero el país vecino no fue imitado en todos los aspectos: la Historia ocupará siempre un espacio mayoritario y el Derecho verá reducirse el suyo, pero las materias económicas no alcanzaron nunca la importancia de la que beneficiaron en Francia.

El opositor francés se enfrentaba a dos tipos de pruebas. En primer lugar, las escritas, llamadas de admisibilidad, consistían en cuatro ejercicios. Una dedicada a los idiomas, en que se examinaban el inglés o el alemán mediante una redacción escrita sobre un tema propuesto, y, mediante una traducción, otro idioma, que podía ser el español, italiano, ruso o uno de los dos no escogido en el primer ejercicio. Igualmente se podía examinar, a elección del opositor, cualquier otra lengua viva. Seguidamente, una redacción sobre Historia diplomática de los siglos XVIII y XIX, que a partir de la convocatoria de 1919 —primera en celebrarse desde el comienzo de la guerra— quedó limitada al periodo posterior a 1815²⁷⁹; otra sobre un tema de geografía, economía o cuestiones comerciales y, finalmente, una cuarta redacción sobre Derecho internacional público o privado. Por su parte las pruebas orales —de admisión definitiva— se componían también de cuatro exámenes, relativos a idiomas, historia política y económica desde 1815 a la actualidad y bien Derecho civil francés, bien Derecho internacional público o privado.

²⁷⁹ Nota del Gabinete del ministro de Asuntos Exteriores, 21 de enero de 1919, AD, Personnel, Concours, N° 51.

Para valorar el peso que se otorgaba a cada una de estas enseñanzas, podemos tomar como referencia el coeficiente que se atribuía a las calificaciones respectivas y su posición relativa en el conjunto de la nota. Como hemos visto páginas atrás, Jeannesson puede subrayar así el lugar preponderante que se otorgaba a la Historia diplomática, «*toujours présente à l'écrit comme à l'oral et affectée d'un double voire triple coefficient, et ce même si son importance relative décroît à mesure que d'autres matières apparaissent au programme*». En lo que respecta al Derecho, este conocería una decadencia a lo largo de todo el periodo. Si siguió estando presente en los exámenes escritos, su coeficiente pasó de tres en 1880 a dos en 1892 y a uno a partir de 1902, mientras que la Historia diplomática mantuvo el doble coeficiente al que también había descendido en 1892. En lo que tiene que ver con las pruebas orales, el Derecho constitucional desapareció de los programas en 1892 y el Derecho comercial, en 1894. Sólo el Derecho internacional se mantendrá en los exámenes orales hasta 1920, «*avant, lui aussi, de céder la place à d'autres matières*». De esta manera, si las materias jurídicas —escritas y orales— contaban un 50% de la nota final entre 1880 y 1892, en 1920, el examen escrito de Derecho internacional —único a subsistir aún— no representaba ya más que el 7% de la nota final.

Por el contrario, los otros campos ganaron importancia. A partir de 1907 el examen escrito de idiomas se equiparó en relevancia al de historia, dotándosele también de un doble coeficiente. Pero fueron las materias económicas las que conocieron una evolución de mayor calado. Hasta 1902 no había más que una prueba oral de geografía económica (coeficiente 1), a la que se añadiría a partir de este momento temas sobre los principios generales de la ciencia financiera, de manera que la prueba tenía ya un carácter más técnico. Y en 1907 se instituyó un nuevo examen escrito, al que se aplicó un doble coeficiente, sobre conocimientos geográficos, comerciales y económicos, manteniéndose el ya existente examen oral, a cuya nota podían los candidatos aplicar un coeficiente 2.²⁸⁰ Con estas medidas, el Quai d'Orsay quería adaptarse a la creciente importancia de los asuntos económicos y comerciales en las relaciones internacionales —como vemos, mucho antes de la Gran Guerra—. Al mismo tiempo, tal y como subraya Baillou, «*le Département tenait compte ainsi des demandes maintes fois répétées par la Chambre des députés, qui reprochait aux agents de ne pas s'intéresser suffisamment à l'expansion industrielle et commerciale de la France à l'étranger*».²⁸¹ Ante nosotros aparece un

²⁸⁰ Stanislas JEANNESSON: «La formation...», pp. 368-369. No obstante, el avance de estas materias, en detrimento de la importancia relativa de la historia diplomática no se hizo sin recelo dentro del Quai d'Orsay, como lo muestra un amplio informe elaborado en torno a la preparación de los cambios implementados en 1907, y que criticaba que se computasen como más útiles a los agentes la geografía económica y «*la connaissance de ce qu'on appelle, en enflant un peu la voix, les intérêts commerciaux*», y ensalzando vehementemente la historia, elevada aquí, como lo habíamos visto también en la concepción de los profesores del Instituto Diplomático, al rango de «*leçon morale prolongée*». Vid. AD, Personnel, Concours, N° 27.

²⁸¹ Jean BAILLOU (dir.): *Les affaires...*, p. 154.

nuevo elemento de sintonía entre los dos países, a través de unos Parlamentos que, como veremos, insistían en que los agentes del servicio exterior profundizaran en esta labor de ayuda a la expansión comercial; pero al mismo tiempo de diferencia, si recordamos que en las aulas del Instituto Diplomático, los aspirantes a cónsules no eran precisamente animados a dedicar su atención a la expansión comercial.

Por su parte, los aspirantes españoles, respondían hasta la reforma de 1913 a dos cuestiones de cada una de las siguientes materias: Historia política moderna y de los Tratados de paz y comercio; Derecho internacional; y un tercer grupo que incluía Nociones de Economía política, de Estadística, Sistema comercial de España, Tarifas, Régimen colonial y movimiento comercial. Teniendo en cuenta que la tercera englobaba diversas materias y contaba tan solo una treintena de temas, mientras que las dos primeras comprendían más de 70 lecciones²⁸², el peso de la Historia diplomática y del Derecho internacional en las oposiciones, así como la menor relevancia de las materias económicas son incontestables.

Es cierto que a partir de 1913 los aspirantes debían responder a una pregunta de cada una de las materias del programa (coincidente con el del Instituto).²⁸³ Ahora bien, la suma de las diferentes asignaturas de historia arrojan un saldo de 84 temas (correspondiéndoles tres preguntas), frente a los 38 de geografía económica y mercantil universal, y de Marruecos (con dos preguntas), 21 de legislación de transportes marítimos, emigración y aduanas, 18 de la organización del Protectorado marroquí y 21 de Derecho diplomático, cada una de estas últimas tres con una pregunta.

En 1920 se añadió otro ejercicio, de redacción de «documentos oficiales usuales en el servicio diplomático», tales como el despacho dando cuenta de haber presentado las Cartas Credenciales o la nota solicitando una extradición. Sin embargo, tras las reformas de Primo de Rivera, el ejercicio escrito ya no consistiría en la redacción de documentos oficiales, sino en el desarrollo de un tema, sacado a suerte entre los diversos propuestos, especialmente vinculados a la realidad internacional del momento. Así nos encontramos con asuntos que van desde la «necesidad de fomentar los vínculos que nos unen con las Repúblicas hispano-americanas», que figura en el primer puesto, hasta la lucha mundial por el petróleo, pasando por los «principales problemas políticos que en la actualidad preocupan a Europa» o la So-

²⁸² El número de estos temas variaba ligeramente de un programa a otro.

²⁸³ Si bien hasta la definición del reglamento definitivo, en 1917, se estipulaban dos preguntas para la Historia contemporánea, que se impartía en dos cursos, y una pregunta para el resto de materias, que sólo se enseñaban en un curso. Igualmente, la reforma de Primo de Rivera tuvo una incidencia menor sobre este punto, al establecer que se realizaría un ejercicio escrito (en castellano, francés y en otro idioma que el opositor designara) y otro oral sobre los temas del programa, que de nuevo se armonizarían con los del Instituto, en los términos ya descritos al tratar el plan de estudios del mismo.

ciudad de Naciones, que ya había aparecido previamente en el temario del ejercicio oral, confirmando así su relevancia para la diplomacia española.²⁸⁴

Una constante actualización de los programas²⁸⁵ permitió la inclusión de lo que hoy llamamos «historia del tiempo presente» en unos temarios en los que la historia contemporánea había predominado siempre. De esta manera, en las oposiciones de 1903 los candidatos tuvieron que consultar la bibliografía más actual para prepararse temas como la guerra chino-japonesa de 1894-1895 y las subsiguientes negociaciones diplomáticas que originaron el protocolo de 1901, o el estado coetáneo de asuntos como las relaciones entre España y Marruecos o el tránsito por el istmo de Panamá. Y si en las oposiciones de 1918 los conocimientos exigidos sobre historia de las relaciones internacionales se quedaban en 1914, en las oposiciones del año siguiente —convocadas en octubre— tenían ya acomodo la política internacional desde 1914 hasta 1919, la guerra en sí, el armisticio y el tratado de paz. En esa misma convocatoria se incorporaba una lección acerca de la Sociedad de Naciones, sus antecedentes y estado actual, la organización del trabajo según el Tratado de Versalles y la actitud de España ante estas cuestiones.

5. 3. *La carrera diplomática, ¿dominio de una élite social y económica?*

La profesionalización de la carrera diplomática —que, como acabamos de ver, conoció un impulso decisivo en ambos países desde finales del siglo XIX, mediante la implantación y perfeccionamiento del sistema de oposiciones— implicó un cierto grado de apertura social y de renovación de sus efectivos, que se hicieron sentir cada vez más a lo largo del periodo que estamos estudiando. Sin embargo, continuaron presentes, tanto en un país como en el otro, determinadas prácticas y normas que contribuyeron a seguir haciendo de la diplomacia una profesión excluyente y exclusiva. Las reformas emprendidas en España hacia el final del periodo fueron determinantes para que terminara de consolidarse la senda de aquella apertura y renovación, mientras que en Francia, al contrario, el periodo posterior a la Gran Guerra supuso en cierta medida un retroceso en el proceso de democratización de la carrera diplomática.

²⁸⁴ *Gaceta de Madrid*, 12 de febrero de 1929, pp. 1208 y ss.

²⁸⁵ En la preparación de las oposiciones a la carrera diplomática de 1910, y no habiéndose convocado oposiciones desde 1907, los miembros del tribunal encargaron al secretario del mismo, Antonio de Zayas, que revisara los programas «a fin de introducir en ellos las modificaciones oportunas que hubiese aconsejado la experiencia». Y ya en diciembre de 1914, Ricardo Spottorno, uno de los miembros del tribunal, encargado, junto a Julián Juderías, de la elaboración del programa, informó a aquél de que «examinado el programa que sirvió para los exámenes anteriores [de 1911], había notado la necesidad de reformarlo modernizándolo sin perjuicio de atenerse a la estructura general del mismo. En consecuencia se habían introducido en dicho programa las modificaciones exigidas por los acontecimientos más recientes». AHN, Mº de Asuntos Exteriores, Caja H4493.

En primer lugar, como hemos visto en este capítulo, ambas diplomacias se guardaron un mecanismo para cribar a los postulantes a entrar en su seno, antes de que llegaran a los exámenes sobre los conocimientos propiamente dichos: el *stage* en el caso francés, el examen de aptitud en el caso español. Si en España el carácter discrecional del examen de aptitud disminuyó de manera importante, como vimos, tras la Primera Guerra Mundial, y fue directamente suprimido en las reformas emprendidas por Primo de Rivera²⁸⁶, en Francia, los años 20 conocieron un refuerzo de los criterios tradicionales de selección, mediante una revalorización del *stage*. Su coeficiente en el cómputo global pasó de dos a cinco, acentuándose además su papel de juez de las maneras y educación del futuro diplomático, con lo que se configuraba un sistema de selección en que «les qualités sociales relèguent au second plan les compétences intellectuelles.» Unos factores cuya importancia seguía presente en las siguientes etapas de la carrera, como lo prueban los informes anuales que debían hacer los jefes de misiones sobre sus subordinados. De esta manera, a pesar del golpe que sufrió tras la Gran Guerra el «modèle traditionnel auquel se réfèrent les élites diplomatiques du Vieux Continent», en Francia la carrera diplomática se mantuvo «animée par un idéal aristocratique».²⁸⁷

Por su parte, en España se mantuvo hasta el final del periodo un escollo insalvable para la mayor parte de la población, derivado del hecho de que el empleo de agregado diplomático —el primer puesto del escalafón, en el que iniciaban su carrera quienes superaban las oposiciones—, considerado de prácticas, no era remunerado. De esta manera, el joven diplomático debía sostener con su peculio los elevadísimos gastos de su nueva vida en alguna de las capitales extranjeras²⁸⁸, lo que suponía cortar el paso a todo aquel que no contara con una fortuna personal o familiar en que apoyarse. Y ello durante un mínimo de tres años, que a menudo llegaban a ser el doble, por falta de vacantes en el escalón inmediatamente superior que les permitiera la promoción.

Este tema fue evocado en el Parlamento en alguna ocasión, por parte de los diputados que se levantaron para defender a los diplomáticos de quienes criticaban los muchos gastos que ocasionaban al Estado, frente a los cónsules que no sólo costaban menos sino que, además, aportaban dinero a las arcas públicas mediante los impuestos y tasas cuya recaudación tenían encomendada. Quienes salían en defensa de los diplomáticos invocaban precisamente el hecho de que dada la falta de remuneración en los primeros años de la carrera y de lo insuficiente de la que recibían después para hacer frente a la costosa vida de las embajadas y legaciones,

²⁸⁶ Ángel MARTÍNEZ DE VELASCO FARINÓS: «La reforma del cuerpo diplomático por Primo de Rivera», en *Revista Internacional de Sociología*, N° 35, 1980, pp. 409-442, p. 439.

²⁸⁷ Isabelle DASQUE: «La diplomatie française au lendemain...», pp. 45-46.

²⁸⁸ Por norma, los agregados debían empezar sus servicios en el extranjero, aunque no siempre se cumplía este precepto.

tenían que poner su propia fortuna personal a disposición de la misión diplomática.²⁸⁹

Pero fue en 1922 cuando esta cuestión fue suscitada en el Congreso de los Diputados en términos de una necesaria democratización y apertura social de la carrera. La planteó el catedrático de Derecho internacional y futuro ministro de Estado en el régimen de Primo de Rivera, José Yanguas Messía. Lamentó que debido a la situación descrita, se convirtiera la diplomacia «en un Cuerpo cerrado, y sólo una clase privilegiada, aquella que cuenta con medios económicos personales para llenar el déficit a que no alcanza lo mezquino del sueldo del Estado, sea la que ocupe esos puestos.» Sustentaba su posición en la observación de que las cuestiones internacionales habían adquirido una complejidad tal —debiendo la diplomacia entender no sólo en los asuntos políticos, como antaño, sino también en los económicos, mercantiles y culturales— que era preciso contar con los jóvenes mejor preparados, sin exclusión alguna: «son hartamente graves y delicadas las funciones que en todos los órdenes ha de desempeñar hoy la diplomacia, para que de modo tan estrecho venga a reducirse la zona social en la que han de reclutarse los funcionarios encargados de esa misión esencialísima en la vida del Estado.»²⁹⁰

No logró Yanguas convencer a todos. El conservador Rodríguez de Viguri, recogió el guante precisamente para hacer ver que ese asunto podía estudiarse para analizar si realmente era conveniente que la carrera diplomática dejase de ser exclusiva de una determinada clase social, pero que no debía darse por sentado que la opción defendida por su compañero era la adecuada. Se apoyaba en el ejemplo del Reino Unido para justificar la prudencia por la que abogaba en esta materia:

«Su señoría sabe cómo Inglaterra, tan cuidadosa del prestigio de su representación internacional, no ha querido prescindir de que el reclutamiento de los individuos de la carrera diplomática fuera, en la mayor parte de los casos (aunque no cierra la posibilidad de su acceso a otras clases) patrimonio de una clase que, por su forma de vivir, por las relaciones adquiridas o por los hábitos sociales que haya adquirido en el hogar, pueda mantener las relaciones internacionales en ese ambiente en el que hasta ahora se desarrolla la vida de las principales capitales de Europa y aun de América.»²⁹¹

Ciertamente, esta consideración de la carrera diplomática como una profesión propia de las clases sociales adineradas no era genuina de determinados sectores españoles. Nada menos que l'École Libre des Sciences Politiques se lo dejaba bien

²⁸⁹ Vid. cap. 2.

²⁹⁰ DSC. CD, 5 de junio de 1922, Nº 52, p. 2125.

²⁹¹ *Ibidem*, p. 2130. Es cierto que, como apunta Mai'a Cross, de manera general los diplomáticos europeos tenían unos sueldos relativamente bajos, «less than was necessary to support their lifestyles», de manera que incluso cuando empezaban a recibir una remuneración del Estado, tras los años en que servían de manera gratuita —en Gran Bretaña eran dos años—, «everywhere, diplomats still needed to supple a portion of their funds». Vid. Mai'a CROSS: *The European Diplomatic Corps...*, p. 111.

claro a los jóvenes franceses que se planteaban ingresar en la *carrière*: «Il faut, dans la diplomatie, une certaine fortune, des relations, le goût et l'habitude du monde», advertía año tras año el opúsculo informativo de la institución que formó el grueso de muchas generaciones de diplomáticos. Otra cosa era la carrera consular: «La fortune est moins nécessaire dans les consulats et dans les carrières administratives», estableciendo con ello una distinción entre ambas carreras del servicio exterior que se extendía también a las aptitudes que habían de presentar sus miembros. A diferencia de la carrera diplomática, «il y faut un esprit exact, appliqué, qui prend plaisir à démêler et à résoudre les difficultés d'une affaire».²⁹²

En cualquier caso —volviendo a España—, si bien el ministro de Estado, Joaquín Fernández Prida, afirmó —no sin cierto grado de hipocresía dada la realidad imperante— que no concebía siquiera que se pudiera defender que «la función diplomática ha[ya] de estar reservada a determinadas clases», lo cierto es que no fue hasta las reformas emprendidas por Primo de Rivera cuando se puso fin a esta situación. Ya en 1925 mitigó el gobierno dictatorial en cierta medida esta situación, al limitar a tres años el periodo en que los agregados diplomáticos fueran a servir sin remuneración alguna. Si debían seguir en esa categoría por más tiempo, a la espera de vacantes en las que promocionar, se les asignaba una gratificación anual —que no sueldo— que difería según desempeñaran sus funciones en la Administración central (3.000 pesetas) o en el extranjero (4.000 pesetas).²⁹³ El paso definitivo se dio en 1928, tras la fusión de ambas carreras, al suprimir Primo de Rivera la categoría de agregado diplomático, «para que la entrada en la Carrera dé sensación de ser más definitiva y mejor compensada en su iniciación, ya que ha de lograrse mediante la previa posesión de un título facultativo y una ruda prueba de aptitud para las dobles funciones diplomáticas y consulares». De este modo, el ingreso en la carrera en las siguientes oposiciones se haría por la categoría de secretario de tercera clase, con un sueldo de 6.000 pesetas anuales.²⁹⁴

Sin embargo, la medida no fue bien recibida por todos, como no lo había sido tampoco el conjunto de la reforma llevada a cabo por el marqués de Estella, dando muestra de que en algunos sectores seguía imperando una concepción tradicional

²⁹² *École Libre des Sciences Politiques. Année scolaire 1905-1906...* Estas «quelques indications sur les carrières auxquelles l'École prépare» se mantuvieron prácticamente inalterables en los siguientes años, las condiciones de fortuna personal formulándose en términos idénticos o similares. Sólo en el curso 1927-1928, en que procedió l'École a una reordenación de la estructura del folleto, desaparecieron estas observaciones, no volviendo a señalarse en lo sucesivo.

²⁹³ Decreto de 28 de abril de 1925 y Real Decreto de 9 de junio de 1925. Los sueldos de los distintos cargos del escalafón, regulados por la misma ley, eran: 25.000 pesetas para los embajadores, 20.000 para los ministros plenipotenciarios de primera clase y 17.000 para los de segunda; 14.000 pesetas para los ministros residentes; y 12.000, 9.000 y 6.000 pesetas para los secretarios de primera, de segunda y de tercera clase respectivamente.

²⁹⁴ Decreto-Ley de la Presidencia del Consejo de Ministros de 29 de diciembre de 1928.

de la diplomacia. Al igual que había apuntado Rodríguez de Viguri algunos años antes, el ministro de España en Constantinopla, Juan Servert, basaba su predilección por una carrera diplomática reservada a las capas altas de la sociedad en lo que entendía que era aún a inicios de la década de 1930 el ambiente y la práctica habitual en el mundo. «Considerada la Carrera Diplomática en la mayor parte de las naciones como exclusiva para personas de familias distinguidas», era preciso que en España también lo fuera, para que no se vieran sus agentes excluidos de los círculos en que se movían sus colegas y no encontraran en ellos «una fría aunque educada resistencia u obstáculo en el desempeño de su cometido». Como natural consecuencia, consideraba negativa la supresión del examen de aptitud, que tenía la virtud de permitir apreciar las cualidades que se requerían y poder desechar así a quienes no las poseyeran:

«Es indudable [...] que en un examen con sujeción a las materias señaladas en el programa de las oposiciones, puede salir airoso y hasta en primer puesto el hijo de un artesano, al que necesariamente faltarán todos los requisitos sociales indispensables para el trato de gentes distinguidas, que no son conocidos, usados ni sospechados siquiera en el ambiente doméstico en que se desarrolló su niñez ni en las aulas en que, por su propio y meritorio esfuerzo, se elevó de categoría social entrando en el grupo de intelectuales.»²⁹⁵

En sentido similar se pronunciaron otros diplomáticos, como el ministro en Varsovia, Silvio Fernández-Vallín, para quien la categoría de agregado sin sueldo era «un tamiz conveniente para la selección»²⁹⁶, o Cristóbal del Castillo, quien matizaba sin embargo su postura al justificar la necesidad de esa condición mientras no contaran los diplomáticos con suficiente dotación económica para desarrollar sus funciones en el extranjero con el decoro suficiente. Él también ofrecía el ejemplo de Gran Bretaña, donde aún se mantenía la exigencia de una renta mínima de 400 libras.²⁹⁷

A pesar de estas reticencias, las modificaciones que implementó el duque de Alba a las reformas primorriveristas no afectaron en absoluto esta medida²⁹⁸, con lo que no quitaron ninguna vigencia al hecho de que, al suprimir el carácter implícitamente censitario que tenía la carrera diplomática, aquella reforma supuso un paso más, de indudable relevancia, en el camino de su modernización y democratización. El estudio llevado a cabo sobre el conjunto de agregados diplomáticos y —tras la su-

²⁹⁵ Juan Servert y Vest al ministro de Estado, Constantinopla, 5 de marzo de 1930, AGA, 82/1938, exp. 9.

²⁹⁶ Fernández-Vallín a Palacios, Varsovia, 17 de marzo de 1930, AGA, 82/1938, exp. 9 (el subrayado, en el original).

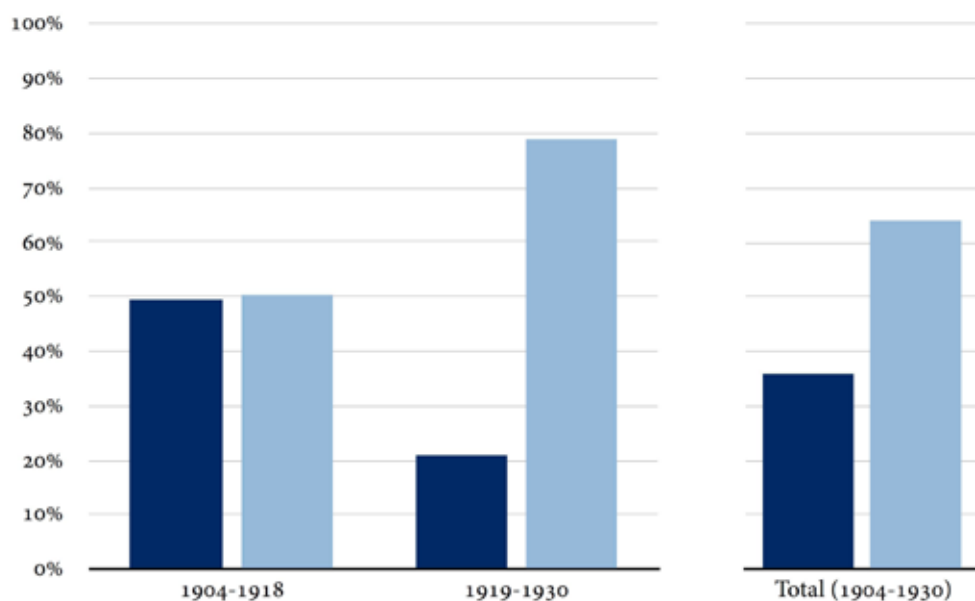
²⁹⁷ Ponencia de Cristóbal del Castillo en la comisión nombrada por el duque de Alba para estudiar la solución que convenía dar a la reforma implementada por Primo, 30 de junio de 1930, AGA, 82/1937, exp. 2.

²⁹⁸ Rocío VALDIVIELSO DEL REAL: *La carrera diplomática...*, p. 59.

presión de esta figura— de secretarios de tercera clase que ingresaron en la carrera en estos años —cerca de 200 agentes en total—²⁹⁹, nos pone de manifiesto que todo este proceso de profesionalización y apertura tuvo, en estas primeras décadas del siglo XX, un indudable efecto sobre la carrera, moderado en su alcance y sin suponer ninguna revolución, pero también sin retrocesos en la senda emprendida.

Un primer indicador de esta realidad lo constituye la variación en la proporción de nobles en las filas de los nuevos ingresados en la carrera, habida cuenta de la tradicional imbricación de la nobleza con este cuerpo.³⁰⁰

Gráfica N° 1. Proporción de aristócratas y plebeyos entre los nuevos agentes ingresados en la carrera diplomática entre 1904 y 1930



Elaboración propia. Fuente: expedientes personales de los agregados diplomáticos que ingresaron en la carrera entre 1904 y 1930, depositados en el Archivo General de la Administración y cuya localización aparece relacionada en el apartado de Fuentes.

²⁹⁹ Remitimos al anexo 1 de Zorann PETROVICI: *Mundo nuevo, ¿diplomacia nueva?...*, tesis doctoral, que presenta un cuadro sistemático con la diversa información aquí tratada acerca de estos agentes. La investigación posterior a la tesis nos ha permitido añadir algún dato más, de ahí la ligera diferencia en algunas cifras.

³⁰⁰ Si bien cabe contemplar un cierto margen de error, los datos que ofrecemos en este punto, a diferencia de los señalados en lo referente al Instituto Diplomático, tienen un carácter mucho más definitivo, en la medida en que las fuentes consultadas —en especial las partidas de nacimiento— presentan de manera más sistemática la filiación nobiliaria cuando es el caso. En muy pocas ocasiones hemos localizado diplomáticos que tuvieran vínculos directos con la nobleza y que no hubiera estado consignado de alguna manera en sus expedientes personales. La información obtenida de los expedientes personales ha sido completada con el *Elenco de Grandezas y Títulos Nobiliarios Españoles*, publicado por la Real Asociación de Hídalgo de España (hemos consultado la edición de 2018).

Pues bien, en todo el periodo analizado, 1904-1930, tan sólo un 36% de los nuevos diplomáticos provenían de este grupo social.³⁰¹ Una cifra que ya de por sí nos resulta menos excesiva de lo que se ha solido escribir. Ahora bien, si utilizamos el final de la Primera Guerra Mundial como línea divisoria del periodo, observamos una clara diferencia entre los dos segmentos cronológicos resultantes. Si hasta 1918, uno de cada dos nuevos agregados diplomáticos provenía de una familia titulada o poseía él mismo un título de nobleza, después, sólo lo hacían dos de cada diez. Es decir, el 49,5% frente al 21%, como podemos apreciar en la gráfica N° 1. Más elocuente aún resulta fijarnos en las oposiciones de 1929 y 1930, teniendo en cuenta tres elementos: que las últimas oposiciones en celebrarse fueron las de 1921, que Primo de Rivera había unificado las carreras diplomática y consular a través de un único examen y que había suprimido la figura de agregado diplomático, de manera que quienes ingresaron en esos dos años contaron con sueldo desde el primer momento. Pues bien, tan sólo el 17% de los secretarios de tercera clase que optaron por una legación o embajada, o por quedarse en el Palacio de Santa Cruz, esto es 6 de un total de 36, eran de extracción noble.

Este progresivo descenso de la presencia de la nobleza en las filas de la diplomacia —un ámbito en el que históricamente habían destacado sus miembros— y cuyos efectos se sentirán en los años siguientes, a medida que los recién ingresados fueran subiendo en el escalafón, parece concordar de manera coherente con el declinar general que conoció la aristocracia española en la primera mitad del siglo XX y que han evidenciado autores como José Miguel Hernández Barral o Miguel Artola.³⁰²

En efecto, todo lo que secularmente había hecho de la nobleza el grupo social preferente para que la diplomacia buscara en él a sus agentes —saber estar, buenos modales, dominio de los usos y costumbres de la alta sociedad—, y que había definido durante mucho tiempo al buen diplomático, con seguir siendo importante, estaba perdiendo vigor frente a la posesión de conocimientos técnicos —especialmente en el ámbito económico y comercial—, el dominio de la realidad política internacional, las nuevas formas de la diplomacia —en especial la novedad del multilateralismo tras la Gran Guerra—, el dinamismo y la capacidad de adaptación a una realidad en constante cambio.

Estas nuevas necesidades se dejaron sentir en los procesos de selección de los cuadros, que fueron aumentando igualmente el peso de aquellos conocimientos y cualidades, en que los hijos de una pujante burguesía industrial y comercial —pero también de profesiones liberales— parecían destacar, convirtiéndose en una po-

³⁰¹ Hemos incluido en nuestro cómputo tanto a los agentes titulados (cerca del 30% del total) como a aquellos que, sin poseer un título de nobleza, provenían de una familia que sí lo poseía.

³⁰² José Miguel HERNÁNDEZ BARRAL: *Perpetuar la distinción: Grandes de España y decadencia social, 1914-1931*, Madrid, Ediciones 19, 2014; Miguel ARTOLA BLANCO: *El fin de la clase ociosa. De Romanones al estraperlo (1900-1950)*, Madrid, Alianza, 2015.

tente competencia para la nobleza terrateniente y rentista, en el seno de la cual no faltaron, con todo, quienes supieron adaptarse a las nuevas reglas de juego.

De esta manera, la progresiva consolidación de un sistema de acceso basado en el mérito, que fue reforzando la profesionalización de la carrera, unida a un paulatino cambio en la concepción de la diplomacia, patente —como hemos visto en el presente capítulo y como comprobaremos con mayor fuerza en el siguiente— entre los círculos intelectuales, los medios políticos, ensayistas, e incluso entre algunos diplomáticos, contribuyeron sin duda alguna a que aquella dejara de ser percibida como el coto privado de una aristocracia adinerada que dominaba los usos y costumbres, los códigos y prácticas de la alta sociedad. De esta manera, como parte de un proceso que podemos llamar de desacralización de la diplomacia, cada vez más jóvenes pertenecientes a una burguesía acomodada vieron en ella una carrera profesional accesible.

Fenómeno muy distinto nos encontramos en la republicana Francia. Si durante las primeras décadas de la Tercera República, la composición del cuerpo diplomático francés se había caracterizado por una mayor apertura social³⁰³, Isabelle Dasque ha demostrado que en el periodo de entreguerras la aristocracia no sólo no disminuyó su presencia en el seno de la diplomacia, sino que la reforzó. «En termes de représentation, la diplomatie est toujours auréolée d'une réputation aristocratique que la Grande Guerre n'a en rien entachée», afirma la autora.³⁰⁴ En efecto, a lo largo de los años 20, un tercio de los candidatos a las oposiciones diplomáticas —recordemos que en Francia durante todo el periodo las carreras diplomática y consular estuvieron unificadas— provinieron de la aristocracia.³⁰⁵ En cuanto a los candidatos que lograron acceder a la carrera, Dasque pone de manifiesto que un 33,8% de los agregados diplomáticos y secretarios de tercera clase que ingresaron en los años 20 provinieron del seno de la nobleza, un 10% más que en el caso español, con el matiz de que España aún seguía levantándose monárquica todas las mañanas, mientras que en Francia el régimen republicano llevaba asentado medio siglo. La situación constatada entre quienes accedían a la carrera en Francia tuvo su correspondencia en los altos puestos de la jerarquía: si entre 1900 y 1914 la nobleza proveyó el 20% de los puestos de embajadores y ministros plenipotenciarios, entre 1918 y 1939 esa proporción subió hasta el 28%.³⁰⁶ La relación de la nobleza francesa con la diplomacia siguió, por lo tanto, paradójicamente, una tendencia opuesta a

³⁰³ Isabelle DASQUE: «Une élite en mutation...», pp. 82-83.

³⁰⁴ Isabelle DASQUE: «La diplomatie française...», p. 33.

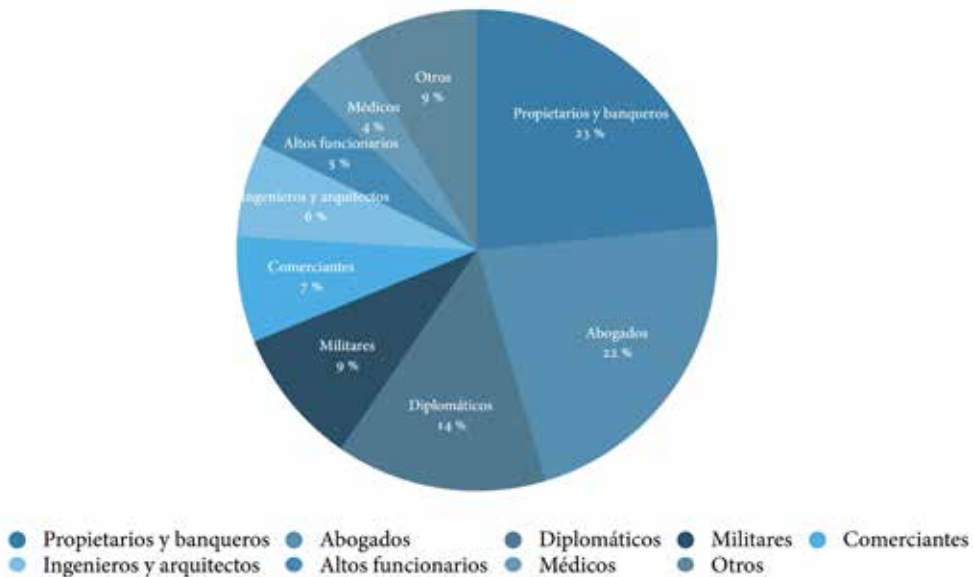
³⁰⁵ Los datos que da son: 14 de los 57 candidatos de 1919; 10 de los 37 de 1925; 10 de 41 en 1927; 6 de los 34 de 1928 y 13 de los 32 de 1930. Vid. *Ibidem*, p. 34.

³⁰⁶ *Ibidem*, pp. 34-35.

la del resto de países europeos, entre los que podemos inscribir a España, y que fueron reclutando cada vez menos miembros entre las filas de las aristocracias.³⁰⁷

Volviendo a la diplomacia española, otro factor que confirma los efectos de aquel proceso de cambio que hemos ido describiendo radica en la procedencia socio-profesional de los nuevos ingresos, para lo cual tomamos como referencia la ocupación de sus padres. En el cómputo global, como se observa en la gráfica N° 2, predominan dos grupos, el de los propietarios y banqueros, por un lado, y el de los abogados por el otro, seguidos muy de cerca por los diplomáticos y, algo más alejados, los altos grados militares y quienes se dedicaban al comercio. Hay que señalar igualmente, que en cinco de los casos estudiados, los progenitores añadían a su profesión el cargo de diputado o senador, y en otros tres la dignidad de parlamentario era la única que figuraba como profesión.

Gráfica N° 2. Origen socio-profesional de los agentes que ingresaron en la carrera diplomática entre 1904 y 1930, según la profesión de sus padres.



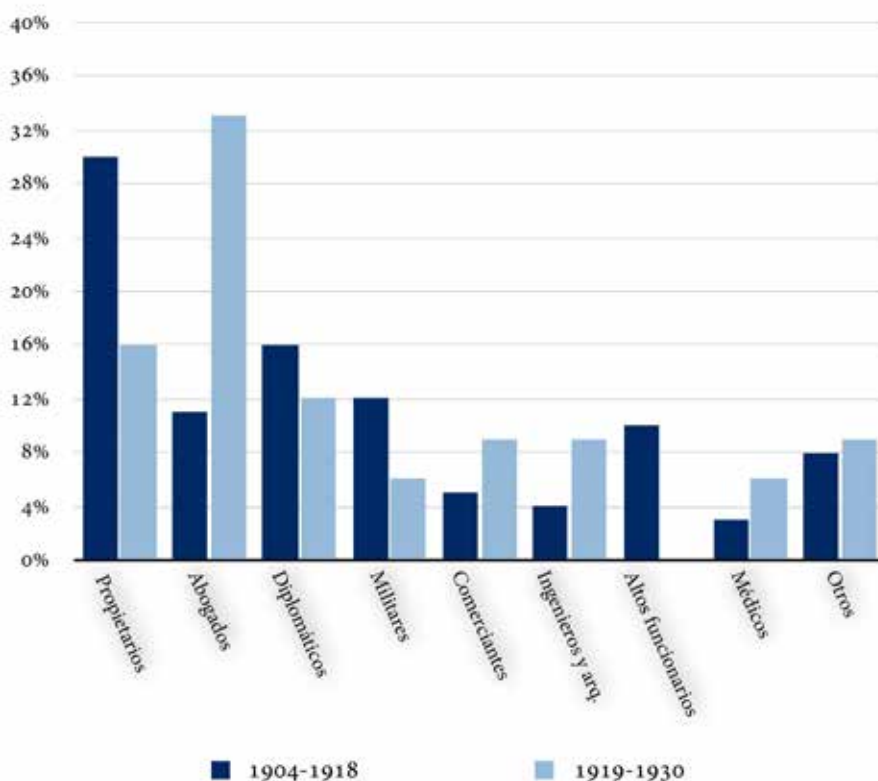
Elaboración propia. Fuente: expedientes personales de los agregados diplomáticos que ingresaron en la carrera entre 1904 y 1930, depositados en el Archivo General de la Administración y cuya localización aparece relacionada en el apartado de Fuentes.

³⁰⁷ Para el caso británico, véase David CANNADINE: *The Decline and Fall of the British Aristocracy*, Londres, Papermac/MacMillan, 1990, pp. 280-296, citado por Isabelle DASQUE: *Ibidem*, p. 35.

Si establecemos aquí también una línea divisoria al final de la Gran Guerra, podemos apreciar con claridad cómo en los años 20 descendió de manera importante el número de quienes vivían de sus rentas y propiedades o eran banqueros, altos mandos militares o altos funcionarios, que pasaron de representar hasta 1918 el 52% a no suponer, después de esa fecha, más del 22% del total, al mismo tiempo que aumentó notablemente la proporción, en conjunto, de quienes ejercían profesiones liberales o se dedicaban al mundo del comercio y de las finanzas, cuya significación en el total pasó del 27,4% a un 63,2%.

La situación descrita se acentuó en 1929 y 1930, teniendo presente de nuevo la refundición de las carreras y el hecho fundamental de que los diplomáticos contasen con sueldo desde el inicio mismo de la carrera: sólo contabilizamos cinco propietarios, mientras que los abogados, comerciantes, ingenieros y médicos sumaban veintidós.

Gráfica N° 3. Origen socio-profesional de los agentes que ingresaron en la carrera diplomática, según la profesión de los padres, entre 1904 y 1930. Variación de proporciones



Elaboración propia. Fuente: expedientes personales de los agregados diplomáticos que ingresaron en la carrera entre 1904 y 1930, depositados en el Archivo General de la Administración y cuya localización aparece relacionada en el apartado de Fuentes.

Mención aparte merece la evolución del índice de herencia ocupacional, esto es, el número de los agentes cuyos padres desempeñaron también puestos diplomáticos o consulares.³⁰⁸ En el conjunto del periodo, nos encontramos con un índice relativamente bajo, que se sitúa en el 14%. La variación en los dos periodos señalados es muy ligera, pasando de 16,4% en el primer tramo a 11,8% en el segundo, pero de nuevo fue en los años 1929 y 1930 cuando la realidad acentuó de manera sustancial su tendencia: sólo uno de los treinta y un nuevos secretarios de los que tenemos datos era hijo de diplomático, lo que representa el 3%.³⁰⁹ Resulta interesante recoger aquí los datos que ofrece Rocío Valdivielso en su tesis doctoral, que acabamos de citar, y donde podemos apreciar que en la segunda mitad del siglo XX —su estudio cubre el periodo 1969-1991— el índice de herencia ocupacional en la carrera diplomática se mantuvo, precisamente igual que para nuestro periodo, en una media del 14%, aunque con algunas importantes variaciones en las distintas promociones.

* * *

Los ejemplos español y francés —con sus similitudes y diferencias— reflejan bien los trazos esenciales del proceso de profesionalización de la diplomacia que se desarrolló —con ritmo e intensidad variables— a escala europea a finales del siglo XIX y principios del XX. Se trata de un camino que seguirá siendo recorrido en las décadas siguientes, especialmente tras la Segunda Guerra Mundial, para profundizar y consolidar los logros alcanzados en esta etapa. Será así perfeccionado alrededor de dos ejes principales: la democratización de los sistemas de selección, abriendo cada vez más las puertas de la carrera a todas las capas sociales; y la preeminencia de los aspectos técnicos en la formación de los diplomáticos. La consolidación de una enseñanza oficial estructurada y de prestigio formará igualmente parte importante de este panorama. De esta manera, la especificidad del periodo que estamos analizando reside precisamente en el hecho de responder por vez primera desde un planteamiento de conjunto, estructurado y sistematizado a los desafíos de una vida internacional más dinámica y exigente que nunca. Muestra así a las generaciones siguientes el camino que habrán de seguir, y prepara el terreno

³⁰⁸ Sobre la herencia ocupacional en la carrera diplomática española, véase Rocío VALDIVIELSO DEL REAL: *La carrera diplomática en España...*, pp. 131-133 y 447-448.

³⁰⁹ Ante cifras tan bajas como estas pierden fuerza ideas preconcebidas, que se han ido repitiendo de manera automática, sin mediar un análisis empírico, como la de que «la razón de no exigir [en la ley de 1900] la mayoría de edad a los aspirantes a diplomáticos puede basarse no en la intención de rejuvenecer el cuerpo diplomático español, sino en el deseo de facilitar cuanto antes la entrada en la carrera a los hijos de los diplomáticos», defendida por Ángel MARTÍNEZ DE VELASCO: «La reforma del cuerpo diplomático...», p. 414.

para que aquellas puedan ir más allá de sus propias realizaciones, adaptando —a su vez— la profesión a las nuevas realidades y necesidades.

En el siguiente capítulo cambiamos de ámbito, pero seguiremos analizando el proceso de democratización de la diplomacia, a través de otra de sus vertientes, esto es, la extensión al campo de la política exterior de la acción de los Parlamentos, a través del control a la acción gubernamental.

II

LOS PARLAMENTOS SE INTERESAN
POR LA DIPLOMACIA.
UNA EVOLUCIÓN A DOS VELOCIDADES

«Señores Diputados, me acerco con miedo a la materia objeto de este debate, porque me lo han inspirado siempre los nombres de política internacional y de diplomacia, aun cuando la curiosidad y la publicidad indiscreta igualitaria de nuestro tiempo nos han venido ya a descubrir que no se trata de nada verdaderamente extraño ni superior a la fuerza de los hombres de buena voluntad, como la que yo tengo, para venir a esta discusión, pareciendo más bien que con el misterio y el secreto de las fórmulas se vedaba un campo reservado a los semi-sacerdotes egipcios, iniciados en todo lo relativo a los intereses de esta clase»

(Miguel Villanueva y Gómez,
en el Congreso de los Diputados, 1904¹)

Una de las transformaciones que más directamente se ha atribuido al impacto que causó la Gran Guerra en las sociedades occidentales, especialmente las europeas, ha consistido en el cambio de actitud de esas mismas sociedades hacia la política exterior y, de una manera más concreta, hacia la diplomacia. Ante el horror inaudito de la Guerra del 14, el elector medio habría tomado la determinación de exigir al Estado que no le siguiera manteniendo en la ignorancia de sus negocios con otros países. Persuadido de que podían arrastrarle a una contienda de la magnitud de la que acababa de destrozar Europa, querría no sólo ser conocedor de las actuaciones y acuerdos de su país en la esfera internacional, sino además poder pronunciarse sobre ellos y hasta pedir cuentas a sus respectivos gobiernos. Articulando este deseo a través de los dos medios más poderosos con que contaba en estos años —la prensa y el Parlamento—, y en la medida en que suponía enunciar su intención de tener una determinada intervención en la definición de la política internacional, siquiera sea sirviendo de inspiración para la acción del Gobierno, el elector medio pondría fin a su secular despreocupación por la política exterior y a la igualmente secular consideración de que tanto esta como la diplomacia eran esferas de acción privativas de los gobiernos². Ahora bien, el estudio que llevamos a cabo en este capítulo nos capacitará para introducir en este campo también un importante grado de matización de las aseveraciones de la historiografía. Nos lo adelanta Jean Baillou en su magna obra: antes de la Guerra del 14, el público «prenait un intérêt grandissant, bien qu'encore réduit, aux problèmes de politique

¹ DSC. CD, 13 de diciembre de 1904, N° 55, p. 1856.

² Harold NICOLSON: *Diplomacy*, Oxford University Press, 1939; Keith HAMILTON y Richard LANGHORNE: *The Practice of Diplomacy: Its Evolution, Theory and Administration*, Londres y Nueva York, Routledge, 2000, pp. 136 y 168; Maïa CROSS: *The European Diplomatic Corps. Diplomats and international cooperation from Westphalia to Maastricht*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2007, p. 106.

étrangère».³ Aún reducido, sí, pero existente —y en constante aumento— con anterioridad al conflicto bélico. De nuevo el papel de la Primera Guerra Mundial parece verse rebajado de su estatus de elemento creador al de acelerador de los procesos ya iniciados.

En segundo lugar, y redefinido así el marco, esta cuestión nos empuja de nuevo a preguntarnos sobre las diferencias y semejanzas en el comportamiento de los dos países que estamos analizando. Por un lado, queremos saber si se puede rastrear en ambos ese interés creciente antes de la guerra y, por otro, cuál fue el alcance de la influencia de aquella en los dos países, teniendo siempre presente la dicotomía entre país beligerante y país neutral. Toda vez que en los regímenes liberales, bien en función de sus constituciones, bien en razón de las prácticas políticas establecidas, el actor que más directa y eficazmente ejercía la labor de control a la acción gubernamental, como expresión del cuerpo electoral de cada país, era el Parlamento, en el presente capítulo centraremos nuestra atención en analizar la actitud de las Cortes españolas con respecto a la política exterior y la diplomacia, confrontándola a la presentada por el Parlamento francés.

La decisión de ceñir el estudio al Congreso de los Diputados viene determinada por dos consideraciones. En primer lugar, las características de la elección y composición de ambas asambleas, que convertían a la Cámara baja en la que ostentaba una representatividad más plural y real de la sociedad. El sesgo conservador del Senado quedaba, en efecto, patente a la vista de su composición —siendo ocupada la mitad de sus bancos por senadores de derecho propio y vitalicios (grandes de España, altos mandos del Ejército y la Armada, arzobispos y obispos...)—, de la extracción social y profesional de los senadores o la exigencia de una determinada renta para poder acceder a sus filas, entre otros factores. En cambio, el Congreso estaba sometido, a partir de 1890, al igual que la parte electiva del Senado, al sufragio universal, no estableciéndose ninguna condición de tipo censitario para poder ser elegido diputado, prohibiéndose al mismo tiempo pertenecer al clero.⁴ Y en segundo lugar, tras haber realizado varias catas en los *Diarios de Sesiones* del Senado, hemos podido comprobar que los temas tratados y las líneas discursivas que se presentan muestran muchas similitudes y a veces hasta reiteraciones respecto a los expresados en el Congreso de los Diputados, de manera que una ampliación del campo documental a las discusiones del Senado no aportaría prácticamente ningún elemento que enriqueciera o modificara los resultados de este análisis. Dada esta elección en el caso español, y atendiendo también a la última premisa, en el análisis del caso francés hemos optado igualmente por analizar fundamentalmente

³ Jean BAILLOU (dir.): *Les affaires étrangères et le corps diplomatique français. Histoire de l'administration française*, vol. 2, 1870-1980, París, CNRS, 1984, p. 45. Véase también Marcel MERLE: *La politique étrangère*, París, Presses Universitaires de France, 1984, p. 31.

⁴ Mercedes CABRERA (dir.): *Con luz y taquígrafos. El Parlamento en la Restauración (1913-1923)*, Barcelona, Taurus, 2017, pp. 37-38.

la Chambre des Députés. Dada la riqueza documental de la Commission des Affaires Étrangères de esta cámara, así como su centralidad en la acción parlamentaria en este ámbito, dirigiremos nuestra atención de manera esencial hacia sus fondos y menos sobre los debates plenarios.

Con este estudio pretendemos inscribirnos en una línea de trabajo que emerge de las renovaciones metodológicas de la historia de las relaciones internacionales y que pone el foco sobre la actividad de los parlamentarios en el ámbito de las relaciones internacionales, un espacio que queda, en buena medida, por desbrozar, como subrayan los coordinadores de un número de la revista *Parlement[s]. Revue d'histoire politique*, dedicado precisamente a la diplomacia parlamentaria en Francia, pero a partir del final de la Segunda Guerra Mundial.⁵ Tanto por su carácter de estudio comparativo, como por adelantar el marco cronológico al primer tercio del siglo XX, consideramos que este trabajo podrá aportar sugerentes datos, reflexiones y vías al debate historiográfico abierto sobre estas cuestiones. En este sentido, aplicamos aquí de una manera contundente una metodología de estudio evolutivo, con el objetivo de calibrar mejor la incidencia real de la Gran Guerra en el interés y preocupación de los parlamentarios hacia la política exterior y la diplomacia, interrogándonos así por cuál había sido la actitud de aquellos frente a estos temas en la década anterior al estallido de la guerra.

1. Hacia un control parlamentario de la política exterior

1. 1. *El Parlamento de la Restauración: órgano fiscalizador de la acción gubernamental*

El libro coordinado por Mercedes Cabrera, *Con luz y taquígrafos. El Parlamento en la Restauración* —que acabamos de citar— ha contribuido de una manera decisiva a superar una visión simplista del Parlamento español de aquel periodo, según la cual «la vida parlamentaria no sólo transcurrió al margen del Parlamento, sino que [...] fue una permanente ficción, desembocando en un sistema ritualizado que no permitirá traducir los cambios que acontecían en la opinión pública.»⁶ Esta obra expone, al contrario, la dinamicidad de la vida parlamentaria, expresada en la variedad de opciones, movimientos e iniciativas que la determinaron y que dificultaban que fuera previsible.

⁵ *La diplomatie parlementaire en France après 1945. Parlement [s]. Revue d'histoire politique*, N° 17 (monográfico), 2012.

⁶ Francisco FERNÁNDEZ SEGADO: «La Presidencia del Consejo de Ministros en la Restauración», en VV. AA.: 1812-1992. *El arte de gobernar. Historia del Consejo de Ministros y de la Presidencia del Gobierno*, Madrid, Tecnos, 1992, pp. 101-113, pp. 112-113.

Igualmente corrige otra imagen que estaba generalmente aceptada, ya que pone de manifiesto que, a diferencia de lo que se ha sostenido frecuentemente⁷, la confianza del Parlamento al Gobierno no era tan automática como se podía esperar del sistema electoral propio de la Restauración, ni mucho menos estaba garantizado su mantenimiento. Al contrario, muchos factores entraban en juego y la condicionaban, tanto en el proceso de «composición» de las Cortes, como a lo largo de la legislatura.

En este sentido, se insiste en primer lugar en el carácter transaccional de las elecciones, como una de las reglas del juego sobre las que se asentó durante muchos años el sistema de la Restauración, más que en el poder del ministro de la Gobernación. El *encasillado* del que éste era responsable era más bien el resultado de una serie de equilibrios y compromisos, de los que no se dejaba fuera a los partidos no-dinásticos, «que en una sociedad rural y poco movilizada, parecían incapaces de llegar a ellas [las Cortes]». ⁸ Más aún, conforme las reglas del juego fueron deteriorándose —entrando en crisis a partir de 1913—, lo que complicó las relaciones entre conservadores y liberales, y a medida que se fueron experimentando una serie de cambios en los comportamientos electorales⁹, los gobiernos fueron perdiendo control sobre los resultados de las elecciones. La consecuencia, por decirlo con Ortega, era que «cada nueva elección costaba más a los gobiernos, que se veían precisados a reducir sus mayorías y pactar más con las minorías.»¹⁰

Todo ello se fue traduciendo en una mayor autenticidad de la representación parlamentaria, según afirma Cabrera, recogiendo a Salvador Canal:

«La disminución de las mayorías de Gobierno, y el aumento de la presencia tanto de las oposiciones más radicales como de la oposición dinástica así lo demostraban. No había matiz alguno de opinión pública que no alcanzara representación en las Cortes [...] Ya no eran las Cortes, en su mayor parte, hechura de los Gobiernos, sino fiel reflejo de la realidad nacional, y su labor legislativa no era el resultado de ninguna imposición de las mayorías gubernamentales, ya que nunca salían de sus únicos votos, sino que se buscaba la coincidencia»¹¹.

⁷ *Ibidem*, p. 111; Luis SÁNCHEZ AGESTA: *Historia del constitucionalismo español (1808-1936)*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1984, p. 316.

⁸ Miguel MARTORELL LINARES: «Gobierno y Parlamento: las reglas del juego», en Mercedes CABRERA (dir.): *Con luz y taquígrafos...*, pp. 216-217.

⁹ Que pasaban por que una serie de diputados lograran dominar personalmente sus distritos electorales, de manera que mantenían el acta independientemente del partido que estuviera en el poder y por que en grandes ciudades —Barcelona, Madrid o Valencia— regionalistas, republicanos y socialistas obtuvieran su acta sin necesidad de la intervención gubernamental.

¹⁰ José ORTEGA Y GASSET: *La redención de las provincias*, Madrid, 1967 (1927), p. 99, citado en Miguel MARTORELL LINARES: «Gobierno y Parlamento...», p. 241.

¹¹ Salvador CANALS: «Las Cortes durante veinte años» en «Crónica de política interior», *Nuestro tiempo*, 1917, pp. 355-379, citado en Mercedes CABRERA: «Vida parlamentaria», en Mercedes CABRERA (dir.): *Con luz y taquígrafos...*, pp. 143-209, p. 200.

A esta realidad, que hacía complejo el mantenimiento de la confianza de la Cámara, se añadía otro factor que condicionaba la supervivencia del Gobierno, esto es, la relación con su mayoría parlamentaria. En efecto, la inexistencia de grupos parlamentarios reconocidos y regulados como tales¹², que permitía que en cualquier momento «un diputado o grupo de diputados pudiera desligarse de su grupo y erigirse en minoría parlamentaria» con sólo hacérselo saber al presidente de la Cámara, añadía un elemento de inestabilidad a aquella relación Gobierno-Parlamento, que no se puede desconocer a la hora de llevar a cabo nuestro análisis. Esta fragilidad del Gobierno se podía ver agravada dada la consiguiente ausencia de una disciplina de grupo, de manera que, si bien eran habituales las reuniones del Gobierno o del presidente de la Cámara con los jefes de los partidos para tratar los asuntos más relevantes, conocer la posición de cada uno o conseguir desbloquear determinadas situaciones, también era frecuente que diputados adscritos teóricamente a un mismo grupo adoptaran, en el debate plenario, una actitud opuesta a la de aquel. Una situación que se complicaría aún más con la proliferación de grupos y filiaciones (si en 1914 se contaban diez grupos, en 1919 eran ya dieciséis), lo que era, a un tiempo, expresión de pluralidad y de la crisis del bipartidismo de la Restauración.¹³ La fragilidad del respaldo de la mayoría se derivaba de las propias características de la composición de los partidos, a partir de facciones basadas en redes clientelares, para las que se negociaban contrapartidas a cambio del apoyo de los jefes de las respectivas facciones, quienes podían mostrar su descontento en las Cortes en caso de no alcanzar dichos acuerdos.¹⁴

Si el Gobierno necesitaba el concurso de su mayoría, no podía gobernar apoyándose solo en ella, de modo que no le era menos imprescindible asegurarse el apoyo o, cuando menos, la falta de animadversión de las minorías de la oposición. En efecto, gracias a las normas previstas por el Reglamento para el funcionamiento de la Cámara así como a la práctica parlamentaria, las minorías disponían de una serie de poderosos recursos para obstruir la acción gubernamental, de los que usaban de manera estratégica, sobre todo cuando el Gobierno había intentado esquivarlas. La presentación de enmiendas a un dictamen, las intervenciones por alusiones personales, la disposición libre del tiempo de duración de un discurso, la solicitud de votaciones nominales, o el abuso de las proposiciones incidentales en medio de un debate alargaban —a veces hasta eternizarlos— los debates, no habiéndose negado nunca la palabra «en el momento en que la solicitaba, a un jefe de grupo, y muchos debates no se consideraban cerrados hasta que no se había

¹² Que fue una constante en los países europeos al menos hasta después de la Guerra del 14, cuando se produjo un reconocimiento y regulación que cambió la fisonomía de los parlamentos del Viejo Continente.

¹³ Mercedes CABRERA: «Vida parlamentaria...», pp. 182-186.

¹⁴ Miguel MARTORELL LINARES: «Gobierno y Parlamento...», p. 222.

oído la opinión de todos»,¹⁵ lo que implicaba obstaculizar la iniciativa legislativa del Gobierno, dificultando o bloqueando la tramitación de sus proyectos.¹⁶ Fue esta una realidad que agravó enormemente la crisis que conoció el régimen entre 1913 y 1917 y, en último término, contribuyó de manera decisiva a su colapso.¹⁷

Todo ello explica la relevancia de la principal actividad parlamentaria en estos años, es decir, su labor fiscalizadora de la acción del Gobierno. Si bien la Constitución de 1876 no la recogía, la fiscalización política del Gobierno por las Cortes «iba implícita en la lógica parlamentaria y era asumida por los gobiernos, que dimitían cuando la derrota en una votación demostraba que carecían del respaldo de la mayoría.»¹⁸ Una labor que, adquiriendo diversas formas —preguntas dirigidas al Gobierno que no daban lugar a debate, interpelación que podía entrañar un amplio debate, proposiciones incidentales, no de ley y los votos o proposiciones de censura¹⁹—, ocupaban la mitad de una jornada normal de la Cámara baja. Así, durante las dos primeras horas de cada sesión, los ministros se sometían al interrogatorio de los diputados, ofreciendo explicaciones sobre la marcha de sus respectivas áreas de acción y respondiendo a las inquietudes de aquellos.²⁰

Ahora bien, teniendo en cuenta la consideración de la política exterior y de la diplomacia como unos campos tradicionalmente reservados a la acción gubernamental, vamos a analizar el lugar que ocupaban en la acción fiscalizadora del Parlamento, en su creciente interés por intervenir en la función legislativa, junto al Gobierno, para responder a las cuestiones que enunciábamos al inicio de este capítulo. Nos fijaremos en primer lugar en las vías a través de las cuales se canalizó aquella acción.

1. 2. Vías para ejercer el control parlamentario

Hasta 1918, cuando se llevó a cabo una reforma de los respectivos Reglamentos de ambas cámaras, el Congreso de los Diputados ejercía su función de fiscalización

¹⁵ Mercedes CABRERA: «Vida parlamentaria...», p. 186.

¹⁶ Miguel MARTORELL LINARES: «Gobierno y Parlamento...», pp. 218-219.

¹⁷ Baste señalar, a modo de muestra, la actitud adoptada por los regionalistas de Cambó tras las elecciones de 1916. Al contrario de lo que había buscado el ministro de la Gobernación, Santiago Alba, la Lliga obtuvo una importante victoria en Barcelona (los mismo diputados —13— que en 1914), lo que se consideró un triunfo personal de Cambó, y la Lliga radicalizó su discurso en las Cortes. Pasando Alba a desempeñar la cartera de Hacienda, Cambó dirá más tarde: «Queríamos que no se aprobara ningún proyecto de todos los que él había presentado, ni tan sólo el Presupuesto.» Vid. Francesc CAMBÓ: *Memorias. 1876-1936*, Madrid, Alianza Editorial, 1987, p. 235, citado en Miguel MARTORELL LINARES: «Gobierno y Parlamento...», p. 246.

¹⁸ Mercedes CABRERA y Miguel MARTORELL: «El Parlamento en el orden constitucional de la Restauración», en Mercedes CABRERA (dir.): *Con luz y taquígrafos...*, pp. 21-64, p. 36.

¹⁹ Que «ascendían a un grado más en la escala de la fiscalización parlamentaria, pues implicaban la toma de postura de toda la Cámara mediante una votación que podía desautorizar al Gobierno».

²⁰ Miguel MARTORELL LINARES: «Gobierno y Parlamento...», pp. 227-230.

prácticamente de manera exclusiva a través de las sesiones plenarias, ya que era al pleno al que se llevaba la discusión de todos los asuntos, incluso de aquellos que pasaban por las secciones en que se dividía la Cámara, y las comisiones especiales, creadas *ad hoc* para dictaminar los proyectos legislativos presentados por el Gobierno.²¹

Fue en 1918 cuando, «con el fin de vitalizar la actividad parlamentaria y hacer del Parlamento el centro de la vida política española»²², se llevaron a cabo las citadas reformas, que presentarían dos principales líneas de acción: agilizar la actividad parlamentaria facilitando la tramitación de las propuestas legislativas, y dotarla de mayor eficacia, mediante la creación de comisiones permanentes —coincidentes con las áreas ministeriales— que «permitiría que formaran parte de ellas los diputados más preparados en cada una de las materias, los debates se harían con mayor fundamento y los dictámenes responderían a un conocimiento profundo».²³ Se crearon, en consecuencia, las comisiones de Presidencia del Consejo, Estado, Gracia y Justicia, Hacienda, Guerra, Marina, Gobernación, Fomento e Instrucción pública y Bellas artes.²⁴

Sin embargo, lejos de convertirse, a imagen de lo que ocurría en otros países como Francia, en un instrumento central de la actividad parlamentaria y de la labor de control al Gobierno, las esperanzas puestas en estas comisiones no tardaron en desvanecerse. La falta de práctica, el poco interés y la escasa confianza de muchos diputados en su eficacia²⁵ así como la poca inclinación de los gobiernos a facilitar una labor de la que recelaban, temerosos de que se llevara demasiado lejos

²¹ María Victoria FERNÁNDEZ MERA: «La evolución de las comisiones parlamentarias: la creación de las comisiones permanentes legislativas», en *Cuadernos de Derecho Público*, Nº 33, enero-abril 2008, pp. 89-119, pp. 105-106. Véase también: Beatriz VILA RAMOS: *Los sistemas de comisiones parlamentarias*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2004; Joaquín TOMÁS VILLARRIO-LLA: «La reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados en 1918», *Revista del Instituto de Ciencias Sociales*, Nº 21, 1973, pp. 11-59; y María Coro CILLÁN GARCÍA DE ITURROSPE: *Historia de los reglamentos parlamentarios en España: 1810-1936*, tesis doctoral, UCM, 1985, 2 vols.

²² María Victoria FERNÁNDEZ MERA: «La evolución...», p. 91.

²³ Mercedes CABRERA: «Vida parlamentaria...», p. 190. Antonio Maura, que presentó este proyecto como una de las principales medidas de su gobierno, afirmó ante el Congreso: «Venimos en primer término a procurar que nuestras deliberaciones sean fecundas, y para eso promoveremos una reforma reglamentaria, que salvará en toda su integridad la libertad de Tribuna y todas las prerrogativas de los parlamentarios; pero que hará expeditas, fáciles y fecundas las deliberaciones y redimirá los prestigios de las Cámaras del quebranto que resulta cuando los medios que el Reglamento da para llegar al fin de votar las leyes estorban que las leyes se voten y las necesidades públicas se satisfagan». Vid. *DSC. CD*, 22 de marzo de 1918, p. 17, citado en María Victoria FERNÁNDEZ MERA: «La evolución...», p. 111.

²⁴ Artículo 65 del *Reglamento del Congreso de los Diputados*, Madrid, Sucesores de Rivadeneyra, 1923.

²⁵ No hay que perder de vista que, si bien no hubo demasiada oposición a su creación, ésta no fue el resultado de la demanda del Parlamento, sino «una concesión graciosa de iniciativa gubernamental». Vid. Mercedes CABRERA: «Vida parlamentaria...», p. 189 y María Victoria FERNÁNDEZ MERA: «La evolución...», p. 116.

la intervención del Parlamento en las tareas del Ejecutivo²⁶, impidieron que las comisiones permanentes cumplieran la misión para la que habían sido creadas. Por lo demás, no todos los diputados vieron en las comisiones un eslabón en el camino para afianzar la autoridad del Parlamento y su protagonismo en la vida política. Para algunos, ese sistema de trabajo en *petit comité*, era precisamente contrario a los hábitos democráticos, en la medida en que alejaba los problemas del hemiciclo, aquel lugar en que todos podían escuchar las propuestas y, lo más importante, expresar su punto de vista, y de ese modo restringía aún más el derecho de la opinión pública de estar al tanto de lo que ocurría en su país, especialmente en aquellos asuntos de la política internacional.²⁷ La misma crítica se había escuchado también en los medios parlamentarios franceses —habida cuenta de que, como veremos, el sistema de comisiones se había implantado en Francia algunos años atrás—, tal y como recogía Joseph Barthélemy en su *Essai sur le travail parlementaire* de 1934, manifestando que las censuras se habían centrado en que «la Chambre a été dépouillée de ses prérogatives au profit des commissions ; que le contrôle dans l'ombre des bureaux a remplacé le contrôle au grand jour de la séance publique», etc.²⁸

En lo que se refiere específicamente a la Comisión de Estado, que, a la luz de la documentación, debió de ser de las menos fructíferas,²⁹ comprobamos que a la altura de 1922 aún no había establecido un mecanismo regular de funcionamiento, sobre la base de un continuo contacto con el ministro de Estado, como sí ocurría en el caso de la Commission des Affaires Étrangères de la Chambre des Députés, como tendremos ocasión de comprobar. La Comisión mostró a mediados de aquel año al ministro de Estado su deseo de que éste acudiera regularmente a sus reuniones «para ilustrar a sus Vocales sobre los proyectos de ley y asuntos de carácter internacional que a la misma se sometían para su estudio» y, de manera concreta, le pedía que fuera a informarles, antes de finalizar el periodo legislativo en curso, sobre la Conferencia de Génova y los propósitos de España ante la conferencia de

²⁶ Ante la enmienda que planteó Pablo de Azcárate en 1922 y que perseguía no sólo la especialización de las comisiones, sino «atribuirles funciones de vigilancia de la actuación administrativa», al organizarlas no por ministerios, sino en función de los grandes servicios de la administración pública, se encontró con la oposición frontal de Maura: «bien estaba la labor de fiscalización parlamentaria, pero nunca hasta el extremo de confundir las atribuciones del Ejecutivo y el Legislativo». Vid. *DSC. CD*, 20 de abril de 1922, p. 820.

²⁷ Mucho antes de que este sistema se hubiera puesto en marcha, cuando aún no existían las comisiones permanentes, pero sí funcionaban las comisiones *ad hoc*, y se procedía a tratar estas cuestiones en reuniones con los líderes de los grupos políticos, estas modalidades de trabajo despertaban el recelo de algunos diputados. *DSC. CD*, 24 de noviembre de 1906, N° 141, pp. 4199-4200.

²⁸ Joseph BARTHÉLEMY: *Essai sur le travail parlementaire et le système des commissions*, Paris, 1934, p. 213.

²⁹ En comparación con la actividad que se señala para algunas de las otras comisiones en Mercedes CABRERA: «Vida parlamentaria...», p. 194.

La Haya, la acción en Marruecos —y de modo especial en Tánger—, los tratados de comercio así como sobre la próxima Asamblea de la Sociedad de las Naciones.³⁰

Sin embargo, el funcionamiento de la Comisión no mejoró y siguió sin coger un ritmo regular de trabajo³¹, ni se vieron satisfechos los objetivos de los diputados en lo que a su relación con el Gobierno se refiere. Es significativo que los miembros de la Comisión no tuvieran claro, un lustro después de su creación, cuál era el criterio del Gobierno sobre su funcionamiento ni de qué manera se delimitaría su trabajo o qué podrían esperar de él.³² Igualmente significativo es que a esas alturas la Comisión no hubiera conseguido ser reconocida como el órgano a través del cual se vehicularan las relaciones entre el Gobierno y el Parlamento en materia de índole internacional.³³ No la identificaban como tal los gobiernos, pero tampoco lo hacían los grupos parlamentarios, quienes no habían llegado a investir a sus representantes en dicha Comisión de «toda la autoridad y representación necesarias para llevar la voz en nombre de este [su jefe de grupo] en el seno de la Comisión».³⁴

Por todo ello, al constituirse la nueva Comisión al inicio de la legislatura siguiente, sus miembros, presididos por el marqués de Buniel, uno de los más firmes defensores de la acción de este órgano, consideraban que aún quedaba por inaugurar «un funcionamiento normal y eficaz» de la misma, de manera que se propusieron «introducir un cambio radical en cuanto a la manera de funcionar [...] en sus relaciones con el Gobierno». La presencia habitual del ministro de Estado en el seno de esta comisión seguía reclamándose como una necesidad perentoria. Pero lo que reviste suma importancia para nuestro trabajo es que, invocando el «ejemplo de lo que sucede en todos los parlamentos extranjeros», la Comisión pretendía que se la dotase del «pleno conocimiento de los asuntos relacionados con la política exterior».³⁵

No podemos desconocer que nos encontramos en los momentos postreros del parlamentarismo de la Restauración, a menos de dos meses de su liquidación, de

³⁰ El marqués de Lema, presidente de la Comisión de Estado, a Joaquín Fernández Prida, ministro de Estado, 3 de julio de 1922, Archivo del Congreso de los Diputados (en adelante ACD), P-01-467-4-4.

³¹ Las propuestas para mejorar los medios con que contaba la Comisión indican claramente su escaso rodaje. En 1923 la Comisión no tenía aún adscrito personal para su funcionamiento y se estaba planteando la necesidad de que la Biblioteca del Congreso de los Diputados colaborase con esta Comisión, para facilitarle un listado de aquellas obras que tratasen cuestiones relacionadas con ella. Vid. Acta de la reunión de la Comisión Permanente de Estado del 20 de junio de 1923, ACD, P-01-559-2.

³² *Ibidem*. Augusto Barcia, por ejemplo, concebía la Comisión como «un organismo asesor del Gobierno»: acta de la reunión de la Comisión Permanente de Estado del 3 de julio de 1923. ACD, P-01-559-2.

³³ El presidente de la Comisión se quejaba de que el Ejecutivo informara y consultara a «los Jefes de las minorías exclusivamente, haciendo caso omiso de los miembros de la Comisión Permanente de Estado». Vid. Acta de la reunión de la Comisión Permanente de Estado del 3 de julio de 1923. ACD, P-01-559-2.

³⁴ *Ibidem*.

³⁵ El marqués de Buniel al marqués de Alhucemas, presidente del Consejo de Ministros y a Santiago Alba, ministro de Estado, 21 de julio de 1923. ACD, P-01-471-42.

modo que esta decidida actitud del Parlamento para que no le fuera vedado ningún asunto relacionado con la política exterior no podrá tener efectos reales en el porvenir. Sin embargo, hay que poner de manifiesto que esta actitud de los diputados no era una novedad. Si bien es cierto que el intento de implantar en España un control de la acción exterior del Gobierno mediante el sistema de comisiones, al estilo de otros países, no llegó a ser una realidad³⁶, a lo largo de las dos décadas anteriores los diputados habían empleado los medios que tuvieron a su alcance para incorporar el ámbito internacional a su labor fiscalizadora. En este sentido, aparte de los grandes temas —Marruecos, la política americanista, la neutralidad durante la Gran Guerra...— o las cuestiones puntuales relativas a tratados de comercio, que fueron examinados en ese espacio de dos horas que diariamente se destinaban al control de la acción gubernamental, fueron las discusiones del presupuesto del Ministerio de Estado —dentro de los debates presupuestarios generales— las que resultaron ser el espacio privilegiado para someter a debate todas las cuestiones relativas a la política internacional y a la diplomacia, desde su organización hasta sus prácticas, pasando por la propia relación que debían tener las Cortes con ellas.³⁷

Ya al principio de nuestro periodo dio señales el Parlamento español de querer adoptar la práctica seguida en otros países con respecto a la discusión de los presupuestos del Ministerio de Estado. Se criticó en 1904 que se presentase ese presupuesto en su rutinaria desnudez y no se acompañase de una exposición de la política internacional del país que justificara y explicara las partidas económicas ahí consignadas.³⁸ Como contraposición aparecía el sistema seguido en Francia, no solamente para el Departamento de Asuntos Exteriores, sino para todos los demás. Se ensalzaba así la figura del *rappporteur*, cuyo trabajo detenido y minucioso aseguraba un debate fructífero, llevado a cabo sobre bases sólidas, datos e informaciones concretas y que exigía tanto de la oposición como del Gobierno suficiente preparación y despliegue de sus aparatos argumentativos y racionales.³⁹ Si bien en los primeros años las cuestiones que provocaban debate se circunscribían prácticamente a las de Marruecos y América —y dentro de estas, las comerciales y de emigración—, pronto se reivindicaron esas prácticas extranjeras para extender la

³⁶ Miguel Cuevas podrá decir así en 1925 que «en España las Comisiones permanentes, por exceso de debilidad, no han tenido ni importancia, ni significación alguna en la vida política»: Miguel CUEVAS Y CUEVAS: *Las Comisiones permanentes en los Parlamentos de Francia y España*, Madrid, Reus, 1925, p. 64.

³⁷ No hay que perder de vista la concepción que tenían algunos diputados sobre la prerrogativa de las Cortes en la aprobación de los Presupuestos, que la concebían como «la principal de la competencia de las Cortes, que es la que históricamente, tradicionalmente, ha dado a los procuradores de los pueblos la verdadera soberanía en el ejercicio del Poder político», en palabras del diputado republicano Luis Morote en 1905: *DSC. CD*, 12 de diciembre de 1905, p. 1208.

³⁸ Intervención de Julio Burell, *DSC. CD*, 12 de diciembre de 1904, p. 1796.

³⁹ Intervención de Luis Morote, *DSC. CD*, 12 de diciembre de 1905, p. 1208.

discusión a «todas las cuestiones internacionales»⁴⁰ y poco a poco se fue instalando la reivindicación de que los debates presupuestarios sirvieran para marcar la orientación de la política internacional del país.⁴¹

El Congreso de los Diputados asumió plenamente esta práctica, hasta llegar a proclamar que el único sentido de la discusión del presupuesto del Ministerio de Estado era justamente el debate de la política exterior de la nación. De esta manera, cuando el ministro de Estado, el marqués de Lema, se extrañará años más tarde, en 1920, de los derroteros por los que llegaba a discurrir el debate del presupuesto de su Departamento, el diputado García Guijarro se verá obligado a recordarle que ni se trataba de una práctica novedosa en el Parlamento español, ni era una costumbre genuina suya, ya que en los parlamentos extranjeros «precisamente la política internacional se estudia cuando se pone a discusión el presupuesto del Ministerio de Negocios Extranjeros, por estimar que el presupuesto es el índice de la política que haya de seguir un Gobierno, y esa política es la que se discute».⁴²

Hasta tal punto era relevante la discusión de los presupuestos que en alguna ocasión, fueron planteados en ella los debates de determinados temas espinosos que el Gobierno había rehuido y que, sin embargo, no podía impedir que fueran tratados en este escenario, dada la gran flexibilidad del Reglamento en este campo. Es lo que ocurrió, por ejemplo, en el debate de los presupuestos para 1919-1920 cuando Felipe Rodés, «con gran habilidad parlamentaria», planteó un amplísimo debate sobre la política española en Marruecos, que Augusto Barcia celebró en la medida en que cuando él mismo había intentado suscitar similar discusión meses atrás, había sido suspendida su interpelación.⁴³

1. 3. *Hacia el control parlamentario de la política exterior: de la inhibición a la denuncia del secreto diplomático*

Este largo viaje empezaba, en la primera legislatura del reinado personal de Alfonso XIII, con una presencia prácticamente imperceptible de la política exterior en las deliberaciones del Congreso. Tan sólo nos encontramos algunas referencias a determinados tratados de España con varios países. Pero más allá de los temas y de lo mucho o poco que se habló de ellos, lo sugestivo son los términos en que se abordaron. El ambiente que desprenden las discusiones en el hemiciclo, concentra-

⁴⁰ Burell, *DSC. DC*, 24 de noviembre de 1906, p. 4199, subrayando que en países como Francia y el Reino Unido era precisamente con ocasión de los debates presupuestarios cuando se sometía a deliberación el conjunto de la política internacional.

⁴¹ Conde de San Luis (partido conservador), *DSC. CD*, 18 de octubre de 1910, p. 1184.

⁴² *DSC. CD*, 5 de marzo de 1920, p. 4784.

⁴³ *DSC. CD*, 21 de febrero de 1919, p. 5214.

do en dos consignas tajantes, nos remite inmediatamente a las prácticas diplomáticas tradicionales, definitorias de la diplomacia del siglo XIX: la política exterior de un Estado es materia reservada a su Gobierno; y para el correcto desarrollo de la misma se impone el secreto a todo lo que, relacionado con aquella, el Gobierno considere necesario, fundamentalmente en lo relativo a las negociaciones en marcha, a los tratados y convenios que los países contratantes deciden mantener en secreto, y en lo tocante a aquellos asuntos cuya publicidad estimase el Ejecutivo que podría perjudicar a los intereses nacionales. Como consecuencia de esto, y aceptado generalmente el principio del secreto diplomático, el Gobierno no sólo aparecía como única institución con competencias en la materia⁴⁴, sino que además era el administrador de la información relacionada con la política internacional.

«La política exterior ha manifestado, conceptual e históricamente, una contumaz resistencia a la penetración de la participación y el control democráticos», nos dice Antonio Remiro Brotons. Y explica acto seguido, recurriendo a clásicos como Locke, Rousseau o Tocqueville, la justificación de tal resistencia:

«La acción exterior se identifica con la unidad y la celeridad, la constancia y la continuidad de los objetivos, la discreción —incluso la simulación— y el secreto, la pericia y especialización y hasta la madurez biológica [...]. El número, heterogeneidad e inestabilidad en la composición de las Cámaras legislativas, su limitada actividad, la publicidad de sus debates y la lentitud de su proceso decisorio eran obstáculos para su participación. De ahí que, en términos generales, las Constituciones del pasado siglo [el XIX] llegasen como sumo a prever la intervención de los Parlamentos en la conclusión de los tratados que afectasen a la vida y hacienda de los ciudadanos o a las leyes, y a condicionar en diverso grado la declaración de guerra».⁴⁵

El Parlamento español, en perfecta sintonía con este ambiente, tuvo en este periodo de finales del siglo XIX y primerísimos años del XX, escaso interés en las cuestiones internacionales, y mucho menos en la marcha de los asuntos diplomáticos. Estuvo persuadido de que habían de ser encomendados sin objeción al cuidado del poder ejecutivo. Pero incluso cuando se sentía tentado a conocer algún detalle o alguna idea general, lo hacía sometiéndose al criterio discrecional del Go-

⁴⁴ Lo que era presentado además como ventajoso en la medida en que, al tener el Ejecutivo las manos libres y no tener que consensuar sus decisiones con el Parlamento, no sufrirían estas cuestiones de política internacional los contratiempos y obstáculos que encontraban las otras que necesitaban pasar por los trámites parlamentarios. Vid. DSC. CD, 8 de febrero de 1904, N° 120, p. 3722.

⁴⁵ Antonio REMIRO BROTONS: *La acción exterior del Estado*, Madrid, Tecnos, 1984, pp. 13-15. Véase también Antonio MORALES MOYA: «Relaciones internacionales y función diplomática en la Historia contemporánea», en *Documentación Administrativa*, N° 205, 1985, pp. 9-50, pp. 25-26. Gabriel Maura escribía en 1905 que a las cuestiones internacionales «no pueden aplicarse los procedimientos democráticos; no ya las muchedumbres, los mismos parlamentarios son ineptos para dirigir la política internacional.» Gabriel MAURA: *La cuestión de Marruecos desde el punto de vista español*, Madrid, 1905, p. 79, citado en José Luis NEILA HERNÁNDEZ: *Regeneracionismo y política exterior en el reinado de Alfonso XIII (1902-1931)*, Madrid, CEHRI, 2002, p. 46.

bierno, que es quien determinaba la parte que podía ser dada a conocer. La reserva y la prudencia dominaban así las relaciones entre el Parlamento y el Gobierno en este campo.⁴⁶ El Gobierno, por su parte, no se sentía en la necesidad de informar al Parlamento del desarrollo habitual de estas materias.⁴⁷ Tan sólo llevaba ante él aquellos temas o problemas en los que necesitaba su respaldo o cuya tramitación parlamentaria le venía impuesta por mandato constitucional, como es el caso de la ratificación de tratados.

En el horizonte próximo este estado de cosas no presentó apenas variación, manteniéndose el clima de respeto al secreto diplomático y a la jurisdicción del Gobierno sobre las materias de política internacional. La timidez con que se plantearon las cuestiones sobre Marruecos —que era el asunto internacional de mayor presencia en la Cámara— nos ilustra muy bien en este sentido. En noviembre de 1903, el duque de Almodóvar del Río, aprovechando que en el Parlamento francés se estaba discutiendo sobre el futuro de Marruecos, quiso incitar que en la Cámara española también se discutiera sobre el tema, aunque fuera de manera simbólica. De ahí que dirigiera al ministro de Estado una pregunta tan genérica como puramente testimonial: «el Gobierno de S. M., presumo yo que siguiendo las tradiciones de los Gobiernos anteriores, ¿está dispuesto a adoptar todas las medidas necesarias para que los intereses políticos, mercantiles y económicos de España en el Imperio marroquí queden completamente a salvo?». Ante lo cual el ministro no necesitó ir más allá de asegurar que cualquier paso que se diera en Marruecos no se podría hacer sin contar con España.⁴⁸ Reacción similar tendría un mes más tarde, ante la interpelación de otro diputado, el liberal Antonio Aura Boronat⁴⁹.

Si en la primavera de 1904 la tónica seguía siendo de inhibición del Parlamento —a pesar de que, conocido el tratado franco-británico y saliendo a la luz el proyecto de acuerdo franco-español de 1902, los diputados entendieron que España había su-

⁴⁶ Francisco Silvela, muy crítico con el Gobierno por haber accedido a prolongar el tratado de comercio con Portugal de 1893, que él consideraba gravemente perjudicial para la ganadería y la agricultura nacionales, cuando preguntó al ministro de Estado, el duque de Almodóvar del Río, sobre las negociaciones anunciadas para modificar dicho tratado sin denunciarlo, formuló su ruego en los siguientes términos: «si el Sr. Ministro de Estado hubiera iniciado estas negociaciones, y sin quebranto del secreto en las gestiones diplomáticas pudiera decirnos algunas palabras que significaran esperanza o aliento, yo se lo agradecería muchísimo». *DSC. CD*, 7 de noviembre de 1902, p. 1240. Otro ejemplo, en *DSC. CD*, 12 de abril de 1902, p. 165.

⁴⁷ De ahí que a veces los diputados tuvieran conocimiento por la prensa —a menudo en forma de rumores— de determinadas gestiones o negociaciones, sobre las que posteriormente planteaban en el hemicycle alguna pregunta. Es el caso del diputado Iranzo, quien en la primavera de 1902 se preocupaba por las relaciones comerciales con la otra orilla del Atlántico: «Hace ya tiempo que, según las noticias que de cuando en cuando aparecen en la prensa, están elaborándose convenios comerciales con la Argentina y con el Brasil. Yo pido al Sr. Ministro de Estado, que dentro de la reserva que este asunto exige, diga a la Cámara cuál es el estado de estas negociaciones». *DSC. CD*, 9 de abril de 1902, pp. 73-74.

⁴⁸ *DSC. CD*, 14 de noviembre de 1903, N° 81, pp. 2247-2249.

⁴⁹ *DSC. CD*, 22 de diciembre de 1903, N° 106, pp. 3418-9.

frido un grave revés al no haberse llegado a su conclusión—⁵⁰, la cuestión de Marruecos ganó mayor notoriedad en el otoño e invierno de 1904. Cuando la prensa francesa —de la que se hizo eco la española— informó a principios de octubre de la conclusión del convenio franco-español sobre el territorio marroquí⁵¹, el liberal Miguel Villanueva creyó que ya no había impedimento para suscitar la cuestión en el Congreso. Sobre todo teniendo en cuenta que las informaciones de los periódicos franceses invitaban a pensar que las condiciones habían sido, cuando menos, desventajosas para España.⁵² Así las cosas, y anunciada por Jean Jaurès una interpelación a Delcassé⁵³, por la que *Le Temps* confiaba en que se ampliarían y concretarían aquellas informaciones, Villanueva consideró que «sería extraño que no hubiese en el Parlamento español quien ejercitara un derecho semejante al que en el Parlamento francés va a ejercitar también uno de sus Diputados», de manera que preguntó al Gobierno sobre el papel que le

⁵⁰ Carlos SECO SERRANO: *La España de Alfonso XIII*, Madrid, RBA, 2005, p. 243-244. Al respecto de las responsabilidades de la no conclusión del proyecto de tratado de 1902, remitimos a Jean-Marc DELAUNAY: «Alfonso XIII, Francia y la guerra», en Carlos SANZ DÍAZ y Zorann PETROVICI: *La Gran Guerra en la España de Alfonso XIII*, Madrid, Sílex, 2019, pp. 79-96, que corrige la visión sostenida desde aquel momento y que culpaba al cambio de gobierno en Madrid, para afirmar que fueron los militares franceses los que consiguieron que Delcassé renunciase a rubricar el texto por otorgar este a España una amplia porción, que «habría cortado irremediamente el gran camino imperial francés de África del norte», lo que pondría de manifiesto que los franceses no toleraban «más que de manera mediocre la presencia española al sur del Estrecho, juzgada incongruente para un país despojado hacía poco de su imperio colonial mundial y considerado incapaz de volver a lanzarse en una nueva aventura colonizadora».

⁵¹ El 3 de octubre se había firmado en París el acuerdo franco-español, «por el que se delimitaba la zona de influencia reservada a España en Marruecos, mucho más reducida que la prevista en el proyecto de 1902». Antonio NIÑO: «El rey embajador», en Javier MORENO LUZÓN: *Alfonso XIII. Un político en el trono*, Madrid, Marcial Pons, 2003, pp. 239-276, pp. 243-244.

⁵² *El Imparcial* (8 de octubre de 1904) se apresuró a catalogar de «desastroso para España» el convenio, en los términos adelantados por *Le Temps* del mismo día. Éste se encargaba de subrayar que los dos puntos principales del acuerdo, según las noticias con que contaban, consistían en la adhesión de España al convenio franco-británico de abril de aquel año y en el mantenimiento de la integridad del Imperio marroquí, sin mediar reparto alguno. Esto último —se encargó de remarcar el cotidiano francés— suponía el reconocimiento por parte de España, como lo había sido antes por parte del Reino Unido, de «la position éminente que, désormais et de façon incontestée, la France occupe au Maroc», tomando España el compromiso de dejar sola a Francia ante el sultán.

⁵³ No tanto desde una posición de anticolonialismo, sino fundamentalmente movido por su preocupación por las negativas consecuencias que la cuestión marroquí podía acarrear para la paz europea y mundial. Esa preocupación había constituido el núcleo de su interés por el asunto marroquí, al que dedicó una parte sustancial de toda su actividad entre 1903 y 1913 y que sólo más tarde le llevó a unas posiciones netas de anticolonialismo. Por lo demás, a pesar de su actividad en ese sentido y de su posición en el Parlamento —era vicepresidente de la Chambre des Députés en 1904—, «il ne disposait pas de moyens d'information dans les milieux fermés de la diplomatie», de manera que «une bonne partie de ces manœuvres [diplomatiques de Delcassé] a dans un premier temps échappé à Jaurès». De hecho, la interpelación a la que nos referimos la hizo sobre la base de la información que era públicamente conocida. Vid. Rémi FABRE: *Jaurès et le Maroc. Un long combat pour la paix et le droit des peuples*, Fondation J. Jaurès, 2016, pp. 23 y ss., publicación electrónica, disponible en <https://jean-jaures.org/nos-productions/jaures-et-le-maroc> [consultada el 30 de enero de 2018]. Sobre la posición de los socialistas franceses ante la empresa marroquí, remitimos a Abdelkrim MEJRI: *Les socialistes français et la question marocaine (1903-1912)*, París, L'Harmattan, 2004, que analiza las distintas posturas del partido y los debates internos que se produjeron.

quedaba a España en Marruecos. No obstante, el Gobierno se escudó de nuevo en «toda clase de deberes de discreción y prudencia» para no hacer comentario alguno y para remitir a una discusión más amplia —de «lo que en esto se pueda y se deba discutir»— una vez que se publicase en la *Gaceta* la declaración oficial del acuerdo.⁵⁴

Es interesante constatar la sorpresa con la que *El Imparcial* acogió la interpelación de Villanueva, toda vez que —recalca el periódico— el presidente del Consejo de Ministros ya «había conferenciado con los principales prohombres de las fuerzas monárquicas».⁵⁵ Como ya sabemos, los jefes del Gobierno solían informar a los líderes de las principales formaciones parlamentarias de los asuntos de mayor importancia, cuando necesitaban de su apoyo o, cuando menos, asentimiento, o para mantener una continuidad, asegurando con ello el respeto a las reglas del juego; y con esto entendía *El Imparcial* que era más que suficiente para las relaciones que debía mantener el Ejecutivo con el Legislativo en lo que a política internacional se refiere.

Sin embargo, determinados sectores del Congreso de los Diputados empezaban a sentirse incómodos con esta manera de proceder. La promesa de Sánchez Guerra no se vio materializada, ya que a la publicación en la *Gaceta* de la declaración de ambos gobiernos⁵⁶ no le siguió el anunciado —y deseado por algunos— debate. Así las cosas, desde las filas críticas con estas prácticas parlamentarias, el diputado liberal Julio Burell⁵⁷ denunció en diciembre —con ocasión de la discusión del presupuesto para 1905— la ignorancia en la que tenía el Gobierno al Parlamento con respecto a su política internacional: «no sabemos más que su afirmación, no conocemos a dónde va, ni a qué puede comprometer a España en lo que se refiere a Marruecos, ni cuáles son nuestras relaciones con Francia y con Inglaterra». Insistía el diputado en que «sabemos únicamente que un día el Sr. Presidente del Consejo de Ministros reunió, como siempre, sin luz y sin taquígrafos, a los jefes de las minorías y les comunicó una especie de secreto, el secreto del Tratado con Francia». Y oponía a la realidad española el ejemplo francés, en cuyo Parlamento —aseguraba— se había debatido esta cuestión, permitiendo a los periódicos dar «una publicidad extraordinaria» al asunto⁵⁸. Hemos de señalar, sin embargo, que

⁵⁴ DSC. CD, 8 de octubre de 1904, N° 6, pp. 111-112.

⁵⁵ *El Imparcial*, 8 de octubre de 1904 (edición para el domingo 9).

⁵⁶ *Gaceta de Madrid* del 14 de octubre de 1904.

⁵⁷ Julio Burell y Cuéllar (Córdoba, 1859-Madrid, 1919) se desempeñó profesionalmente como periodista parlamentario antes de comprometerse activamente en política, integrándose en el Partido Liberal y militando en varias de sus corrientes, como la demócrata y la prietista. Elegido en varias ocasiones diputado «defendió los principios democratizadores», que intentó implementar en su gestión en los puestos de responsabilidad que ocupó posteriormente, alcanzando la cartera ministerial de Instrucción Pública (1910-1911, 1915 a 1917 y brevemente en 1918) y el de Gobernación entre abril y junio de 1917. De esta manera, abrió la enseñanza universitaria a la mujer (1910), creando una cátedra para la Condesa de Pardo Bazán en la Universidad Central, implantó la Escuela del Hogar para formar a las trabajadoras manuales y modernizó la docencia. Vid. Francisco Miguel ESPINO JIMÉNEZ: «Julio Burell y Cuéllar», en *Diccionario Biográfico Español* (en línea).

⁵⁸ DSC. CD, 12 de diciembre de 1904, N° 54, p. 1796.

el Parlamento francés tampoco conocía los términos de aquel convenio, como se había remarcado en noviembre, con ocasión del debate sobre el presupuesto del Ministerio de Asuntos Exteriores.⁵⁹

Ahora bien, la actitud de Burell no estaba ni mucho menos extendida entre Sus Señorías. En el hemiciclo nos encontramos desde un Moret al que le parecía que la cuestión estaba «suficientemente clara con lo que se ha discutido en los Parlamentos extranjeros y con los documentos que se han expuesto», dado que «es una de esas cuestiones que han de quedar a la acción de los Gobiernos» y que al Parlamento le corresponderá sencillamente sancionar «cualquiera cantidad, cualquier sacrificio que pida el Gobierno para llevar a cabo las consecuencias del Tratado con Francia»⁶⁰, hasta un Gabriel Maura que simplemente se fiaba de lo que dijeran los entendidos, según los cuales España habría conseguido que sus derechos fueran reconocidos: «no sabemos en qué términos, ni nos importa».⁶¹

El hecho de que Burell se congratulase de que sus afirmaciones hubieran provocado la reacción de Segismundo Moret, del ministro de Estado, así como de uno de los miembros de la Comisión de Presupuestos, alcanzando ya una presencia y una atención —por mínima que fuera— del Parlamento⁶², nos informa del estadio en que nos encontramos, y que podríamos denominar momento embrionario del proceso de atención y posterior control de la política exterior por parte del Parlamento español. Porque en efecto, aquellas reacciones no fueron más allá de las indicadas afirmaciones de suficiencia de Moret, de las correcciones de Jorro sobre la actitud del Gobierno y la Cámara franceses, o de la intervención de Rodríguez San Pedro para asegurar que se traería al Parlamento la cuestión cuando fuera necesario aprobar cualquier recurso, y para comentar las declaraciones de Delcassé en el Parlamento francés, todo ello con el objetivo de tranquilizar al Congreso acerca de los intereses españoles y de la acción pacífica y civilizadora de España en Marruecos; pero lo importante para Burell era que se había empezado a hablar —aunque no se hicieran grandes revelaciones— de la política de España en Marruecos.

En paralelo a estos primeros pasos en el largo camino hacia un control parlamentario efectivo de la política exterior, fue aflorando igualmente la función de la Cámara como inspiradora o creadora de opinión para dar apoyo a las iniciativas gubernamentales. En alguna ocasión fue el propio ministro de Estado el que acudió a la Cámara en busca de esta colaboración. Ocurrió así en 1902 cuando se

⁵⁹ «Vous savez, messieurs, que cette question du Maroc a donné lieu à des négociations très longues et très délicates, tellement délicates que M. le ministre des affaires étrangères n'a pas cru devoir nous les communiquer.» *Journal officiel de la République Française. Débats parlementaires. Chambre des Députés* (en adelante, *JO. Chambre*), 26 de noviembre de 1904, p. 2663.

⁶⁰ *DSC. CD*, 12 de diciembre de 1904, N° 54, pp. 1800-1801.

⁶¹ *DSC. CD*, 13 de diciembre de 1904, N° 55, p. 1852.

⁶² *DSC. CD*, 12 de diciembre de 1904, N° 54, p. 1803.

habló de las posibles negociaciones con países sudamericanos para la conclusión de tratados comerciales. Asegurando que el principal obstáculo para el avance en la negociación con Brasil era la negativa de su compañero de Gabinete, el ministro de Hacienda, a ofrecerle una rebaja en la tarifa aduanera para el café que se importaba en España, pidió a los diputados que hicieran «la atmósfera necesaria» que lograra variar la postura de aquel, «porque de la atmósfera y de la opinión nace muchas veces la necesidad en que se encuentran los Gobiernos para que se faciliten los medios y podamos realizar un arreglo comercial que yo entiendo necesario, imperioso, tanto con la República brasileña, como con otras de Centro América».⁶³ En otras ocasiones salió del Parlamento la voz que lo reclamaba. Villanueva, con ocasión de los comentarios que se hicieron en diciembre de 1904 sobre Marruecos, reclamó que se inspirara al país un ideal, como paso imprescindible para la consolidación de una política exterior eficaz.⁶⁴

Incluso cuando el secreto o la prudencia impidieron la discusión de estas cuestiones, y ante la escasa información que el Gobierno podía ofrecer a los diputados mientras las negociaciones no estuvieran terminadas, aquellos encontraban una mínima vía de intervención mediante la exposición de sus posturas —las más de las veces con la precariedad que da la desinformación o el conocimiento a través de rumores—, casi siempre partiendo de diversas hipótesis de los términos en que podían desarrollarse aquellas negociaciones, con la intención de que el Gobierno pudiera encontrar un elemento de inspiración parlamentaria, en caso de que lo precisara o le pareciera atendible. Es lo que hizo en diciembre de 1906 José Zulueta⁶⁵ con motivo de las negociaciones que se estaban llevando a cabo con Alemania para la conclusión de un tratado comercial.⁶⁶

Conforme vamos avanzando en el tiempo, observamos que el ambiente en la Cámara baja fue variando también. Aumentaba el número de diputados que se mostraban contrarios al secreto diplomático y se elevaba la intensidad y frecuencia de sus críticas. Marruecos se fue confirmando como el principal asunto de política internacional que despertaba el interés en el palacio de la Carrera de San Jerónimo. La Conferencia de Algeciras, su preparación, celebración y consecuencias⁶⁷ —que coincidieron con los gobiernos liberales que se sucedieron de 1905 a 1907— fa-

⁶³ DSC. CD, 9 de abril de 1902, N° 6, p. 75.

⁶⁴ DSC. CD, 13 de diciembre de 1904, N° 55, p. 1856.

⁶⁵ DSC. CD, 20 de diciembre de 1906, N° 159, pp. 4780-4782.

⁶⁶ Cuyos rumores habían despertado la alarma del gobierno de París y lo decidieron a emprender negociaciones con Madrid para modificar el *modus vivendi* de 1893 que regía las condiciones aduaneras del comercio entre ambos países: Jean-Marc DELAUNAY: *Méfiance cordiale. Les relations franco-espagnoles de la fin du XIX^e siècle à la Première Guerre mondiale*, vol. 3, *Les relations économiques*, París, L'Harmattan, 2010, pp. 644 y ss.

⁶⁷ VV. AA.: *La Conferencia internacional de Algeciras de 1906. Cien años después*. Actas del congreso internacional, Algeciras, Fundación Municipal de Cultura José Luis Cano, 2008.

vorecieron esta atención prioritaria del Congreso. En ese escenario, frente a una posición exquisitamente respetuosa con las prácticas al uso —como la que mostró García Alix⁶⁸—, se levantó la voz del liberal Leopoldo Romeo y Sanz para oponerse al criterio del ministro de Estado —que era de su mismo partido⁶⁹— con respecto al silencio que se habría de guardar ante las negociaciones emprendidas sobre Marruecos. Trató de poner de manifiesto lo que consideró una actitud anómala en España, ya que en otros países la observancia estricta de aquellas normas tradicionales habría dejado ya paso a la discusión abierta en los Parlamentos, y los Gobiernos —por su parte— no habrían «tenido inconveniente alguno en exponer sus puntos de vista acerca de la cuestión, haciendo públicas lo que podríamos llamar algunas conversaciones diplomáticas». ⁷⁰ Julio Burell insistiría en este punto un año más tarde, en un nuevo gobierno de Moret⁷¹, acaso con mayor claridad en el enunciado de su crítica a una actitud del Gobierno que encontraba ridícula a aquellas alturas y en comparación con el entorno europeo:

«¿Cree S. S., el Sr. Ministro de Estado, que no hay Parlamentos en Europa con bastante resonancia para hacerla conocer [la cuestión marroquí] al mundo entero? ¿Es que no hay periódicos en Europa donde se hayan registrado esas mutaciones y esos cambios en el orden diplomático? ¡Qué misterio tan infantil el nuestro este con que entendemos que cuestiones tan graves, asuntos tan extraordinarios, en parte alguna tratados a espaldas de la opinión, acaso pueden, sin embargo, en España acometerse, contando con la indiferencia pública o con la complicidad de un pesimismo verdaderamente desconsolador y deprimente! [...]

¿Es que cuando un Gobierno, sin el concurso del Parlamento, sin el concurso de la opinión, por su propia iniciativa y responsabilidad, o, a lo sumo, con la colaboración prestigiosa, pero personal, de los jefes de partido o grupo, llega a realizar una inteligencia o una alianza con otra Potencia, se siente asistido con la misma fuerza que directamente pudieran depararle la confianza y el asentimiento expresos de la opinión de su país? Para eso se necesita la deliberación, para eso se necesita el voto.»⁷²

Burell dejó ahí planteado lo que formará parte básica de los argumentos de muchos de los diputados que se pronunciarían a favor de una mayor intervención

⁶⁸ DSC. CD, 11 de diciembre de 1905, N° 45, p. 1159. Antonio García Alix (Murcia, 1852-Madrid, 1911), ingresó en el Partido Conservador de Cánovas proveniente de unas posiciones de centro liberal y tras haberse mantenido durante varios años como diputado independiente. Ocuparía los cargos de Gobernador del Banco de España, ministro de Gobernación y de Hacienda, entre otros. Vid. Jorge BUIREU GUARRO: «Antonio García Alix», en *Diccionario Biográfico Español* (en línea).

⁶⁹ En una clara muestra de la variedad de opciones existentes dentro de una misma agrupación parlamentaria, como hemos indicado.

⁷⁰ DSC. CD, 11 de diciembre de 1905, N° 45, p. 1162.

⁷¹ Vemos aquí como dos diputados —Romeo y Burell— adscritos al Partido Liberal no dudaron en enfrentarse abiertamente al criterio de sus respectivos ministros de Estado.

⁷² DSC. CD, 24 de noviembre de 1906, N° 141, pp. 4200-4201.

del Parlamento en los asuntos internacionales. Como ya había adelantado tímidamente Villanueva dos años atrás, una política exterior eficaz necesita llevar detrás la fuerza de la nación, para lo cual es preciso crear opinión pública y orientarla, ilustrándola con los intereses nacionales. El Parlamento, por su condición —al menos teórica— de representación de la pluralidad de la nación, se mostraba como el medio idóneo para esa doble labor: crear opinión pública y condensar y significar el respaldo del país a la política exterior del Gobierno. Es por ello que se hacían precisos tanto la deliberación abierta como el control a la labor del Gobierno.

Este argumento se iba a reforzar con la consideración de que las cuestiones de política exterior empezaban a suscitar una cierta preocupación en la sociedad. Personalidad tan destacada del Partido Conservador como el marqués de Lema, que llegaría a ser ministro de Estado en tres ocasiones entre 1913 y 1921, y que siendo diputado ininterrumpidamente desde 1891 destacó por sus intervenciones en los debates relacionados con la política exterior, puso sobre la mesa estas preocupaciones ya a finales de 1906. La situación de España en el plano internacional estaba cambiando significativamente, recuperando una cierta presencia en el tablero de juego, por delimitada que esta fuera. Tras el tratado con Francia de octubre de 1904, la Conferencia de Algeciras venía a concretar las acciones a través de las cuales ambos países llevarían a cabo su labor de protectorado en el Imperio marroquí; y los acuerdos de Cartagena⁷³ —que buscaban limitar al máximo la presencia alemana en el Mediterráneo— reforzaban la relación entre España, Francia y el Reino Unido y concedían a España otro punto más de protagonismo en el control de esta zona geoestratégica.⁷⁴ La opinión pública se mostró generalmente favorable a esta nueva realidad: «el verdadero *hombre medio* deseaba ver concretado un proceso de recuperación de la imagen de su país ante el mundo, tras el grave deterioro provocado en ella por el Desastre».⁷⁵

Sin embargo, la implementación de los acuerdos en los que España estaba implicada no tuvo un comienzo sencillo. En efecto, la excesiva prolongación de las negociaciones con las autoridades del Majzén para conseguir la ratificación del Acta de Algeciras dificultó la organización de la policía indígena, acusándose la situación de anarquía, en medio de la cual se produciría incluso la muerte de un súbdito francés; una situación que se agravaría cuando las autoridades francesas decidieron comenzar por su cuenta las obras de infraestructura. Para intentar controlar la situación, París y Madrid tomaron una serie de medidas en 1906, que consistían en que cada país apostaría frente a Tánger al menos un buque de guerra, que en caso

⁷³ Mantenedos también secretos durante varios meses.

⁷⁴ Carlos SECO SERRANO: *La España de Alfonso XIII...*, pp. 244-252.

⁷⁵ *Ibidem*, p. 252.

de grave conflicto facilitarían el desembarco de 400 hombres cada uno, quedando en reserva, acuartelados en Cádiz y Orán, 1.000 soldados por cada parte.⁷⁶

Todo ello despertó los temores en la opinión pública, porque si esa salida del aislacionismo era contemplada positivamente, fue a condición de que «no implicase una peligrosa aventura militar o una nueva guerra colonial.»⁷⁷ Unas preocupaciones de las que, como hemos indicado antes, se hizo eco el marqués de Lema. Ahora bien, lo que pretendía destacar el diputado conservador en su intervención parlamentaria era el hecho de que las maniobras de España en la zona parecían derivarse de compromisos que el Parlamento y, por lo tanto, la Nación desconocían, ya que ni el tratado de 1904 ni los acuerdos de Algeciras parecían «imponer a España ningún género de obligaciones que podría preocupar y alarmar a la opinión.»⁷⁸ Y precisamente ahí radicaba la trascendencia de la cuestión y, para nuestro análisis, la importancia de esta observación de Lema y de su amplio desarrollo y argumentación, porque trasladaba al Parlamento la inquietud del país, «temeroso siempre de aquellos peligros que pudieran venirle por iniciativas cuyo alcance desconocemos.»⁷⁹ Si bien Lema se mantenía en el respeto a la reserva diplomática, unos momentos más tarde, el diputado republicano Luis Morote fue tajante en su exigencia: tomando como enseñanza la negativa gestión de la crisis cubana, a la que responsabilizó del *Desastre* —«no se levantó [...] una voz [en el Parlamento] para pedir la independencia de Cuba antes que ir a la guerra con los Estados Unidos»—, no dudó en afirmar que

*«por eso ahora el país, justamente escarmentado, viendo que se puede llegar a otras catástrofes todavía, exige que se le diga la verdad, que se le digan hasta dónde llegan nuestros compromisos; porque no vale decir que el enviar barcos y hombres ahora a Marruecos no significa nada que tenga relación con lo tratado, que eso se hace únicamente para defender la vida de los españoles y que no se llegará más allá.»*⁸⁰

⁷⁶ *Ibidem*, pp. 252-254. Sobre la preparación de estos 1.000 soldados, el ministro de Estado volvió a ser preguntado, un mes después, por Soriano, manifestando el diputado precisamente su miedo a que esa presencia pudiera desencadenar una guerra. Ante la respuesta del ministro, que le quiso tranquilizar, asegurándole que sólo serían movilizados en caso de conflicto grave, situación que no se había dado aún, Soriano le reprochó que se hubiera «encerrado en el castillo laberíntico de la diplomacia y es imposible que sepamos lo que va a ocurrir en Marruecos». *DSC. CD*, 19 de diciembre de 1906, N° 158, pp. 4727-4729.

⁷⁷ Carlos SECO SERRANO: *La España de Alfonso XIII...*, p. 252.

⁷⁸ *DSC. CD*, 24 de noviembre de 1906, N° 141, pp. 4186-4187.

⁷⁹ *Ibidem*.

⁸⁰ *Ibidem*, p. 4203 (la cursiva es nuestra). No obstante, estas preocupaciones parecían, al menos de momento, infundadas, dado que, ante los planes franceses de ocupación militar de los puertos marroquíes, para establecer el orden mientras se organizara la policía indígena, expuestos al gobierno español en agosto de 1907, Maura mostró su decidida actitud de atenerse estrictamente a lo establecido en Algeciras —sobre todo ante el fracaso de las negociaciones para que la presencia militar tuviera únicamente carácter de policía provisional, pero no de ocupación—, renunciando así a «implicarse en aventuras arriesgadas» y defendiendo la tesis del *statu quo*. Una actitud que Maura mantuvo frente a las acciones de Francia, hasta que la situación se volvió imposible de controlar y los acuerdos de 1906 resultaron inviables. Vid. Carlos SECO SERRANO: *La España de Alfonso XIII...*, pp. 255-258.

Dos reflexiones se abren paso. En primer lugar, que mucho antes del estallido de la Primera Guerra Mundial, en el Parlamento español se alzaron voces que reclamaron, en nombre de la sociedad, el conocimiento de aquellos negocios y compromisos del Estado con otros países que implicaran sacrificios para el pueblo. En segundo lugar, podemos afirmar que la evolución y cambios en las conductas y prácticas políticas de cada país vienen determinados a menudo por sus propias realidades nacionales; por lo tanto, no parece descabellado sugerir que, ante la empresa en la que se estaba embarcando España en el norte de África, el fresco recuerdo del *Desastre* tuviera un importante impacto en muchos sectores, provocando en ellos el sentimiento de necesidad de variar unas prácticas que eran computadas como negativas. La Semana Trágica de 1909 nos lo confirmaría pronto, al aparecer como «el súbito estallido del anticolonialismo sembrado tras el Desastre ultramarino, en una opinión generalizada especialmente entre masas populares aún no liberadas del detestable sistema de reclutamiento», en palabras de Seco Serrano.⁸¹

A partir de ahora estas cuestiones se plantearían en términos de exigencia y los diputados —o una parte de ellos— se mostrarían cada vez menos dóciles ante la disciplina que imponía la reserva o el secreto diplomáticos. Como veremos, a lo largo de los siguientes años fue apareciendo en el escenario del hemiciclo la variedad de aristas de que se componía la cuestión del control parlamentario a la acción internacional del Estado: habiéndose suscitado en los años anteriores —como hemos visto— la necesidad de que el Parlamento se interesase por estas cuestiones y que se debatieran en su seno, se fue atacando el secreto o la reserva en los tres casos en que eran invocados (de menor a mayor intensidad de su valor: en todo asunto que implicara a otros países; en lo relativo a los tratados, convenios o acuerdos internacionales ya concluidos, incluidos los secretos; y en la propia marcha de las negociaciones dirigidas a la conclusión de aquellos); se fue afirmando, como un paso más, la función de control; y, finalmente, se vislumbró la intención de algunos sectores de que el Parlamento tuviera alguna capacidad de iniciativa en la política internacional.

No fue un camino expedito, ya que estos diputados se encontraron enfrente a amplios sectores que siguieron aferrados a las prácticas establecidas, aunque en estas posturas caben igualmente matices, toda vez que admiten un estado de transición en que aquellas prácticas fueron puestas en cuestión. No puede desligarse este proceso de la crisis que el régimen conoció en estos años, manifestada en el ámbito parlamentario tanto por las luchas entre los dos partidos dinásticos y entre las distintas facciones en que se desintegraron, como por las acciones de desgaste a que lo sometieron las minorías que se encontraban al margen del sistema del turno,

⁸¹ Carlos SECO SERRANO: *La España de Alfonso XIII. El Estado y la política (1902-1931)*, vol. 1. *De los comienzos del reinado a los problemas de la posguerra, 1902-1922*, Madrid, Espasa Calpe, 1996, p. 143. Véase también Andréé BACHOUD: *Los españoles ante las campañas de Marruecos*, Madrid, Espasa-Calpe, 1988.

de manera que la política exterior pasó también a ser un arma política en ese clima de enfrentamiento que hemos descrito en la caracterización de la actividad parlamentaria, a partir de 1907, especialmente entre 1913 y 1917.⁸²

La legislatura anterior al estallido de la Gran Guerra, que se extendió desde 1911 hasta 1914, es un claro reflejo de esta realidad. Y de nuevo Marruecos fue el motivo fundamental en torno al cual se proyectaron las diferentes reacciones. La guerra de Melilla era reciente y en el tablero se encontraban la ocupación francesa de Fez y la acción española sobre Larache, Alcazarquivir y Arcila de 1911, así como la crisis de Agadir, que conducirían al tratado de octubre de 1912, por el que España adquirió libertad absoluta dentro de su zona, sustrayéndose de ella Tánger, que quedó internacionalizado.⁸³

En el debate presupuestario que se desarrolló en junio de 1912, Antonio de Castro y Casaléiz, que a su condición de diputado unía la de diplomático de carrera⁸⁴, no admitió ninguna relajación de las costumbres en lo que tuviera que ver con el secreto durante las negociaciones, que consideraba «una necesidad, y al mismo tiempo, un deber». Más aún, contemplado como una norma fundamental del juego diplomático, ensalzó la lealtad con la que España la había observado, a diferencia «de nuestros interlocutores, puesto que la Prensa francesa ha estado publicando a menudo muchas noticias, bastante detalladas». Tampoco hizo concesiones en lo que se refiere a los tratados secretos, «que tanto se han impugnado recientemente aquí y en la Cámara francesa, suponiendo que los documentos diplomáticos deben ser todos públicos, lo que constituye políticamente un gran error», contemplándolos como una necesidad en la medida en que al darlos a la luz «se destruiría la virtualidad y la eficacia de sus acuerdos».⁸⁵

En una posición intermedia se colocó Gumersindo de Azcárate, quien se mostró respetuoso con el secreto mantenido durante las negociaciones, pero vaticinaba el final de los tratados secretos, en la medida en que los consideraba un elemento de una época que estaba desapareciendo. Resulta altamente significativo que hablara clara-

⁸² Miguel Ángel MARTORELL LINARES: «La crisis parlamentaria de 1913-1917. La quiebra del sistema de relaciones parlamentarias de la Restauración», *Revista de Estudios Políticos*, N° 96, 1997, pp. 137-161.

⁸³ Para un análisis en profundidad de estos acontecimientos derivados de la instalación de los franceses y españoles en Marruecos, y de sus implicaciones diplomáticas, remitimos a Jean-Marc DELAUNAY: *Méfiance cordiale. Les relations franco-espagnoles de la fin du XIX^e siècle à la Première Guerre mondiale*, vol. 2, *Les relations coloniales*, París, L'Harmattan, 2010, pp. 248-584.

⁸⁴ Antonio de Castro y Casaléiz (La Habana 1856-Viena 1918). Secretario de Embajada ante la Santa Sede en 1876, desempeñó labores consulares en París, Viena, Guatemala, Caracas y El Cairo entre 1885 y 1898. En 1899 fue nombrado director de la Sección Política —para Europa y África— en el Ministerio de Estado. En 1902 fue ascendido al rango de ministro plenipotenciario y designado subsecretario. Senador electo. Embajador en el Quirinal de marzo a octubre de 1905, fue enviado como embajador en Viena en marzo de 1914, donde permaneció hasta su muerte. Juan PANDO DESPIERTO: «Antonio de Castro y Casaléiz», en *Diccionario Biográfico Español* (en línea).

⁸⁵ DSC. CD, 14 de junio de 1912, N° 138, pp. 3806-3807.

mente de un régimen nuevo —estamos aún en 1912—, que se estaba forjando sus propios usos y costumbres y en el que no tenían ya cabida las prácticas que habían definido al anterior. España —a su parecer— no se estaba quedando descolgada de este proceso.⁸⁶ Por de pronto, el tratado hispano-francés de noviembre de 1912, a diferencia del de 1904, fue «immédiatement connu de toutes les chancelleries et de tous les lecteurs de journaux et de revues intéressés par la vie internationale et coloniale».⁸⁷

Mucho más radical fue el diputado republicano Rodrigo Soriano, con una enmienda a la totalidad en que reclamaba un amplio derecho del Parlamento a intervenir en las cuestiones diplomáticas. Por su elocuencia y por recoger los principales aspectos que reflejan el cambio en las prácticas políticas con respecto a la diplomacia, reproducimos ampliamente su intervención:

«[...] ese sistema de creer que las Cámaras deliberantes no tienen derecho a intervenir en cuestiones diplomáticas es cosa tan arrinconada ya, aparte del Parlamento español, que pertenece a la arqueología de la diplomacia, a aquella época en que la diplomacia era taumaturgia y misterio. Pero ya, Sr. Presidente del Consejo, por más que quiera S. S., *la diplomacia, las costumbres políticas han variado de tal manera con el telégrafo, el teléfono y la Prensa y la opinión internacional, que ya no reconoce fronteras*, que no es posible guardar secretos como en tiempos de los Médicis, que pudieron permanecer largos años en el interior de sus gabinetes. Hoy no es posible eso. En la Cámara francesa, Sr. Presidente del Consejo, se han discutido a toda hora asuntos de transcendencia internacional, sin que se moleste ni se ofenda nadie; en otras Cámaras, como la inglesa, también se han tratado cosas gravísimas, entendiéndose que si el Parlamento no sirviera en momentos determinados para dar su luz y su guía a transcendentales cuestiones, de las que depende quizá el porvenir de la Patria, sería el Parlamento poco menos que el gabinete de Carlos IV o de Fernando VII cuando la famosa huida a Bayona. Por eso, Sr. Presidente del Consejo, es hora de que hablemos y nos enteremos, porque siempre que se habla de Marruecos aquí desde hace algunos años a esta parte, lo mismo el Sr. Maura que el Sr. Canalejas, se levantan desde el banco azul y dicen: ¡Oh! Esos son secretos de Estado; no se puede hablar de Marruecos, porque las negociaciones son secretas.»⁸⁸

Canalejas no dudó en rebatir las afirmaciones de Soriano, sacando a España de la excepcionalidad en la que quería interpretarla aquél y recolocándola en sintonía

⁸⁶ «En cuanto á los Tratados secretos, [...] hasta hoy, estaban admitidos; pero me parece que esta va a ser la última vez para los Gobiernos, porque he observado que así en Francia, como en Inglaterra y en España, se ha levantado una queja, una protesta contra los Tratados secretos, que es verdad que estaban muy de acuerdo con el régimen anterior, pero son completamente incompatibles con las bases fundamentales del nuevo régimen, en virtud del cual los pueblos tienen el derecho de enterarse de todo y de intervenir en su discusión, y un Tratado secreto queda completamente privado de esta garantía. De suerte que lo pasado creo que no se repetirá.» *Ibidem*, pp. 3853-3854.

⁸⁷ Jean-Marc DELAUNAY: *Méfiance cordiale...* vol. 2, *Les relations coloniales...*, p. 575. Entre las páginas 577 y 586, el autor se hace eco de las posiciones mantenidas por los distintos grupos en los debates parlamentarios a que dio lugar el tratado, en ambos países, así como las reacciones públicas y privadas que aquel suscitó.

⁸⁸ DSC. CD, 8 de marzo de 1912, N° 103, p. 2808 (la cursiva es nuestra).

con una tendencia generalizada en su entorno: el tratado franco-británico de abril de 1904 se había mantenido secreto y sólo en 1911 se habría dado noticia del mismo a los hombres políticos galos, habiendo sido interrogado el Gobierno en todo aquel tiempo hasta en cinco ocasiones por «Diputados tan curiosos, tan decididos a intervenciones extemporáneas como el Sr. Soriano», encontrándose con que «los hombres más ilustres de la democracia republicana francesa [...] no consideraban conveniente, ni siquiera declarar la existencia de esos Convenios [...], mucho menos exponer a la consideración pública el detalle de esos documentos»⁸⁹; por su parte, en el Reino Unido «los hombres más ilustres del partido liberal, del gran partido liberal inglés», cuando se les preguntó si había tratados confidenciales con Francia y España, respondieron que a su debido tiempo se daría cuenta de ello a la Cámara.⁹⁰

Sea como fuere, el propio Canalejas tuvo que admitir que el recurso a los tratados secretos estaba siendo cuestionado, planteándose en el debate abierto incluso «la intervención previa, simultánea y posterior de los Parlamentos» en las negociaciones diplomáticas. Consideró el político liberal que era un problema que entraba en el campo del Derecho parlamentario, y para cuya solución habría que preguntarse si los marcos constitucionales admitían que los gobiernos celebrasen tratados secretos y dentro de qué límites. Ante ese debate —que sólo enunció—, Canalejas adoptó una postura intermedia. Si bien creía que debería renunciarse a limitar sistemáticamente la intervención parlamentaria⁹¹, entendía que en determinados casos, por prevención ante posibles eventualidades o complicaciones que pudieran surgir, fuera aconsejable para las partes mantener en secreto dichos tratados o sus términos, así como encauzar los debates parlamentarios de manera controlada y responsable.⁹²

La experiencia de la acción diplomática venía a apoyar esta visión del líder liberal. Así, por ejemplo, tras la desastrosa guerra de Melilla, lamentaba el embajador español en París, Pérez Caballero, que la actitud vehemente de republicanos y socialistas, gritando en el Parlamento que impedirían que las tropas volvieran a África en caso de que la guerra surgiera de nuevo, mermaban la autoridad del gobierno en sus reclamaciones ante Francia para extender su poder en Marruecos, en la medida en que las autoridades galas aprovechaban aquellas manifestaciones para salir al paso, respondiendo que «la nación entera se opone a semejante expansión».⁹³

⁸⁹ Jean-Marc Delaunay recoge incluso la preocupación de las autoridades francesas, quienes temían que «la fébrilité espagnole», motivada por su «rentrée de plain-pied dans la grande politique européenne», que la había impulsado a multiplicar las iniciativas en suelo marroquí ya desde la primavera de 1906, fuera a desvelar de manera prematura lo sustancial de los acuerdos de 1904: Jean-Marc DELAUNAY: *Méfiance cordiale...*, vol. 2, *Les relations coloniales*, p. 248.

⁹⁰ DSC. CD, 8 de marzo de 1912, N° 103, p. 2809 y 15 de junio de 1912, N° 139, pp. 3854-3855.

⁹¹ «[...] cuando ella, sobre todo, repito, en España ha sido tan discreta».

⁹² DSC. CD, 8 de marzo de 1912, N° 103, p. 2809 y 15 de junio de 1912, N° 139, pp. 3849-3850.

⁹³ Conversación de Pérez Caballero con Natalio Rivas en París, en octubre de 1910, recogida por este último en sus *Diarios*, citado en Carlos SECO SERRANO: *La España de Alfonso XIII*, Madrid, RBA, 2005, pp. 285-286.

1. 4. *La guerra intensifica las exigencias de los parlamentarios: la opinión pública española también existe*

La Primera Guerra Mundial añadiría a la cuestión marroquí —que, como hemos podido comprobar, ha dominado hasta aquí la búsqueda por parte de los parlamentarios de un espacio en la política internacional— otro asunto trascendental para España, el de su neutralidad en el conflicto mundial. Desde las manifestaciones hechas en el Congreso por el presidente del Consejo de Ministros en noviembre de 1914 —a petición de los republicanos y socialistas— para reafirmar la neutralidad decretada, en torno a la cual apretó filas la práctica totalidad del hemiciclo⁹⁴, esta cuestión volvió a la Cámara baja en diversas ocasiones a lo largo de los años de guerra, como por ejemplo con motivo del amplio debate que suscitó Francesc Cambó⁹⁵ en diciembre de 1914, sobre las relaciones entre el Gobierno y el Parlamento en lo relativo a los problemas económicos causados por la guerra, pidiendo una activación de las mismas para reaccionar ante la nueva realidad económica internacional.⁹⁶

Ahora bien, los debates de los siguientes años se llevaron a cabo en un ambiente bastante distinto, en la medida en que el desarrollo de la Gran Guerra agudizaría la crisis del Régimen de la Restauración⁹⁷ y conduciría a una radicalización de las posturas en medio de un clima de creciente enfrentamiento. Los intentos de los gobiernos de mantener bajo control los ímpetus de los parlamentarios apenas darían resultado. En buena medida porque estos habían comprendido la potencialidad de la política exterior como arma a usar en el campo de batalla de la política nacional. Estaban siendo igualmente conscientes de que la guerra estaba acelerando vertigi-

⁹⁴ DSC. CD, 5 y 6 de noviembre de 1914, N° 77 y 78, pp. 2137-2140 y 2172, respectivamente.

⁹⁵ Francesc Cambó i Batlle (Verges, 1876-Buenos Aires, 1947) fue una personalidad poliédrica de la historia contemporánea española: fundador y líder de la Lliga Regionalista, el partido hegemónico del catalanismo político hasta la II República, abogado y emprendedor, hombre de gran cultura y profundas inquietudes por la historia y el arte, mecenas de numerosas empresas culturales y artísticas, fue dos veces ministro de Alfonso XIII, empujado por su concepción de un proyecto nacional en el que una Cataluña autónoma pudiera ser el motor de la modernización de España. Entre la abundante producción historiográfica que ha suscitado la figura de Cambó, debe hacerse mención especial a la obra de Jesús PABÓN Y SUÁREZ DE URBINA: *Cambó*, Barcelona, Alpha, 1999.

⁹⁶ El debate se extendió a tres sesiones (12, 14 y 15 de diciembre), ampliándose en varias ocasiones las dos horas reglamentarias dedicadas al control al Gobierno. Los debates, en DSC. CD, números 107 (pp. 3263-3275), 108 (pp. 3298-3306) y 109 (pp. 3334-3335). Sobre el impacto de la guerra en la economía española: José Luis GARCÍA DELGADO: *La modernización económica de la España de Alfonso XIII*, Barcelona, Espasa-Calpe, 2002; ÍD: «El ciclo industrial en España (1914-1939)», en *Estudios de Historia Social*, N° 24-25, 1983, pp. 7-24 y José Luis GARCÍA DELGADO, Santiago ROLDÁN y Juan MUÑOZ: *La formación de la sociedad capitalista en España (1914-1920)*, 2 vols., Madrid, 1973.

⁹⁷ «Los rápidos cambios económicos, sociales e ideológicos producidos por la Gran Guerra hicieron evidente que no se podía ocultar por más tiempo la falta de apoyo social y de atractivo popular que padecía el régimen en una época de movilización de masas en el conjunto del continente.» Maximiliano FUENTES CODERA: «La guerra en un país neutral. Los intelectuales españoles frente a Europa (1914-1918)», documento de trabajo 2014/2 del Seminario de Historia de la Fundación Ortega-Marañón, curso 2013-2014, p. 15.

nosamente el proceso de enseñoramiento de la ciudadanía sobre la política internacional. La vida parlamentaria española de aquellos años nos lo demuestra con claridad. En el ámbito discursivo resulta reveladora una intervención del diputado republicano Francesc Layret, terminada ya la guerra:

«[...] hoy la política internacional, más que política internacional, en todos los países es una cuestión de política interior. Antes, en cada Estado los ideales internacionales aunaban las voluntades de todo un pueblo: había discordias y querellas en cuanto a los problemas que hacían referencia a la política interior de cada pueblo; pero había unanimidad de pareceres y opiniones en las líneas generales de la política internacional de los respectivos Estados. Hoy ocurre todo lo contrario: en todos los Estados de Europa, la política internacional ha pasado a ser problema de política interior, y los hombres y los ciudadanos de cada país están divididos respecto a los problemas de política internacional de la misma manera y en la misma forma que están divididos en lo que hace referencia a los problemas de política interior. ¿Y por qué? *Porque se está efectuando en todo el mundo un cambio decisivo en la política internacional; porque la política internacional va dejando de ser obra de diplomáticos, para convertirse en obra de los pueblos*; porque esta guerra ha demostrado que las combinaciones diplomáticas, que se basaban únicamente en la voluntad de los gobernantes, no podían hacerse efectivas el día de la prueba cuando eran opuestas a la voluntad de los pueblos. [...] Hoy va terminando la política internacional como señora de la diplomacia, para convertirse en obra de los pueblos.»⁹⁸

Pero no se quedarán estos planteamientos en ese espacio que podemos identificar como más cercano a la teoría. Se había llevado a su máxima expresión cuando en febrero de 1917 el presidente del Consejo de Ministros, el conde de Romanones, decidió cerrar las Cortes ante la amenaza de algunos diputados catalanes como Felipe Rodés y Marcelino Domingo de provocar una discusión sobre la política internacional de España, su neutralidad y la cuestión marroquí.⁹⁹ Las ofensivas habían empezado ya en noviembre de 1916, cuando Rodés planteó de una manera solemne la necesidad de que se abriera un debate integral para definir cuál habría de ser la política internacional de España, a lo que se sumaron casi todos los representantes políticos. Maura llegó a decir incluso que «yo lo he discutido públicamente, espontáneamente, libérrimamente, y a mí me parece muy mal que el Parlamento exista y no lo haya discutido», lo que despertó el entusiasmo de los republicanos.¹⁰⁰ Romanones intentó ganar tiempo, comprometiéndose a autorizar aquel debate antes de que se fueran a

⁹⁸ DSC. CD, 5 de marzo de 1920, N° 81, pp. 4788-4789 (la cursiva es nuestra).

⁹⁹ Maximiliano FUENTES CODERA: «La guerra en un país neutral...», p. 23. Carlos SECO SERRANO: *La España de Alfonso XIII...*, p. 380-381. A finales de 1916 y principios de 1917, la marcha de la guerra «estaba tomando un cariz especialmente peligroso para la neutralidad española», señala Seco en alusión a la decisión de los Estados Unidos de romper relaciones diplomáticas con Alemania tras el anuncio de esta de emprender «una política de agresión indiscriminada», especialmente en el mar, y a la consiguiente presión que se ejerció desde los sectores aliadófilos para que España siguiera los pasos de la potencia norteamericana.

¹⁰⁰ DSC. CD, 7 de noviembre de 1916, N° 83, p. 2527.

cerrar las Cortes para las vacaciones navideñas. Hemos utilizado conscientemente el verbo *autorizar* porque tanto Romanones como Dato se emplearon a fondo en subrayar que era el Gobierno el que tenía la capacidad de elegir el momento en que se produjeran los debates: «porque es él el que tiene la responsabilidad», tanto más en lo que se refería a las cuestiones de relaciones exteriores, «porque yo creo que no hay responsabilidad más grande que la que pesa sobre el Gobierno cuando se trata de las relaciones exteriores», afirmaba el presidente del Consejo. En la concepción de ambos líderes turnistas —compartida por otros representantes— al Parlamento no le correspondería ninguna capacidad de iniciativa en política internacional, ni siquiera en el ámbito que le era propio, el de la deliberación.¹⁰¹

De nada sirvieron, sin embargo, estos alegatos, ni tampoco las llamadas a la responsabilidad de Romanones¹⁰² o del diputado integrista Manuel Senante.¹⁰³ Comprobada la nula intención del presidente del Consejo de admitir aquel debate, ni antes ni después de la interrupción navideña¹⁰⁴, los diputados díscolos volvieron a la carga, provocando la ya referida reacción del jefe del Gobierno de cerrar el Parlamento.

La prensa, por su parte, también se había ido haciendo eco de estas nuevas prácticas hacia las que se encaminaba la diplomacia, al compás del desarrollo de la guerra y, sobre todo, tras la intervención de los Estados Unidos. En diciembre de 1917, *El Sol*, en un artículo titulado «El secreto diplomático en España» afirmaba que «la guerra va a acabar con los acuerdos secretos. No creemos, como los místicos del anarquismo ruso acaudillados por Trotsky y Lenine (sic), que se pueda ni se deba siquiera llegar a la diplomacia pública en todo momento. Pero es evidente que ya no se podrá pactar a espaldas de los pueblos en cuestiones que afecten fundamentalmente a su vida, a su riqueza, su expansión y su engrandecimiento»¹⁰⁵, aportando con ello un importante matiz en el alcance de estas innovaciones, que se confirmaría con el tiempo.

Sería dos años más tarde cuando Felipe Rodés pueda plantear «con toda amplitud» un debate sobre la política de España en Marruecos, teniendo de nuevo

¹⁰¹ *Ibidem*, pp. 2529-2530. Eduardo Dato se mostró categórico: «El Parlamento puede discutirlo todo. ¿Debe discutir en estas circunstancias sobre política internacional española? Eso corresponde determinarlo al señor Presidente del Consejo de Ministros, y habremos de deferir siempre, sobre la oportunidad del debate, a las manifestaciones de S. S.; en lo cual creo que están conformes casi todos, por no decir todos, los representantes de las oposiciones. Yo lo único que puedo decir es que mientras tuve el honor de desempeñar inmerecidamente la Presidencia del Consejo de Ministros, el debate iniciado ahora por el Sr. Rodés, en ningún momento, en aquella época, en aquel periodo, se hubiese admitido».

¹⁰² «Yo digo al Sr. Domingo, al Sr. Rodés, al Sr. Álvarez, a todos los que me invitan a este debate, que estoy ansioso de poder llegar a él, pero que cada día me encuentro con nuevas dificultades que me hacen pensar si puede irrogar o no graves perjuicios al interés nacional el que se dibuje en el seno del Parlamento español una opinión decidida sobre nuestra política internacional.» *Ibidem*, p. 2529.

¹⁰³ *Ibidem*.

¹⁰⁴ Marcelino Domingo se lo había recordado al mes siguiente, cuando las Cortes estaban a punto de cerrarse, confiando en que se produciría en enero. *DSC. CD*, 21 de diciembre de 1916, N° 122.

¹⁰⁵ *El Sol*, 15 de diciembre de 1917.

enfrente, en el banco azul, al conde de Romanones, con quien no había podido polemizar en 1917. La situación era bien distinta: la guerra terminada, se había desvanecido la presión que sentía España de cara al escenario internacional, y los asuntos marroquíes habían quedado ya definidos por medio de los distintos tratados y acuerdos cerrados. Parecía un momento adecuado para abrir un «debate de todo punto inaplazable porque constituía casi toda nuestra política exterior y porque en el Parlamento español, desde el año 1914, cuando ocupaba el banco azul un Gobierno del partido conservador, no ha sido debatida la política de España en Marruecos». Las repercusiones de la guerra en la zona marroquí y su influencia en la política exterior española y en el *statu quo* del Mediterráneo ofrecían la razones para justificar este debate.¹⁰⁶ Las discusiones del presupuesto general del Estado se presentaron, una vez más, como el escenario idóneo para plantearlo.

Advirtió el diputado regionalista que, a pesar de las manifestaciones que había hecho unos días antes el presidente del Consejo de Ministros en el sentido de la prudencia y la reserva debidas, y a pesar —por lo tanto— de lo que era de costumbre, iba a exponer sus puntos de vista con plena libertad, sin detenerse «ante esas consideraciones porque estimo que lo patriótico es hablar, y hablar bien claro, para que el país pueda definir su voluntad y hasta imponerla al Poder público.»¹⁰⁷ Todo el debate que propuso el diputado, en que criticó la labor hecha en Marruecos, tuvo como objetivo definir «la voluntad que España ha de expresar ante esa Conferencia [de la Paz], cuando se trate del estatuto del Mediterráneo y cuando se trate de Marruecos». En ese sentido, terminó su intervención haciendo un alegato en defensa de la discusión pública de las cuestiones de política internacional:

«Entre nosotros siempre la política internacional se ha llevado de una manera misteriosa, hasta tal punto que todos los hombres públicos se han quejado de la indiferencia, de la abstención, de la opinión pública en cuestiones de política exterior. Yo creo que la única manera de que esa opinión exista, de que se manifieste, es que discutamos, que tratemos de las cuestiones de política exterior, y si esto ha sido interesante en todo tiempo, lo es mucho más en los momentos actuales. [...] En esta Cámara están representados todos los sectores de la política española, desde la extrema derecha a la extrema izquierda; desde esta tribuna, como desde la Prensa, se forma la opinión colectiva. Que todos los hombres que tengan responsabilidad hablen. [...] Quiero recordar en este momento, y es preciso que todos las recordéis, especialmente el Gobierno, unas palabras del Presidente de la República norteamericana, cuyas inspiraciones quiere seguir S. S.. En un discurso poco conocido en Europa [...] dijo Wilson que la guerra se hacía entre los pueblos y no entre los hombres de Estado; que la paz habría

¹⁰⁶ Como ha puesto de manifiesto Pablo La Porte, la guerra tuvo una influencia significativa en el Protectorado español, de la que se resentiría la labor de los últimos gobiernos de la Restauración: Pablo LA PORTE: «La espiral irresistible: la Gran Guerra y el Protectorado español en Marruecos», en *Hispania Nova*, Nº 15, 2017, pp. 500-526.

¹⁰⁷ DSC. CD, 19 de febrero de 1919, Nº 126, p. 5129.

de hacerse también para los pueblos y que los hombres de Estado que no supieran recoger y seguir el pensamiento común, serían arrollados, serían destrozados.»¹⁰⁸

El día anterior, el diputado republicano Manuel Marraco¹⁰⁹ le había preparado el camino, abriendo el debate presupuestario con un vehemente alegato en contra del secreto diplomático, añadiendo a la cuestión una variante nueva, la de la responsabilidad política. Entendía Marraco que, cubiertas con el velo del secreto las acciones de quienes pertenecían a profesiones con un carácter personal, no podía el Parlamento exigirles las responsabilidades que correspondieran, siendo ésta «una de las funciones más principales» de aquél. Y de nuevo eran evocados los derechos de los pueblos de conocer los actos que les afectasen de manera grave y de ejercer control sobre ellos: de mantenerse esas prácticas, aquella incapacidad del Parlamento suponía «el escamoteo de la soberanía nacional en una de las cuestiones más trascendentales [...] [y que pueden] dar lugar a la ejecución de actos que llevan irreparablemente a estas naciones a sucesos tristes y a guerras que quizás se hubieran evitado si hubiesen comenzado por no mantener el secreto de las negociaciones diplomáticas».¹¹⁰

Sea como fuere, Romanones, aun evocando el distinto grado de libertad con que habla quien ostenta una responsabilidad gubernamental y quien, por el contrario, no siente ese peso, recogió el guante lanzado por Rodés e intervino en el debate suscitado por aquél «con el ánimo bien decidido a hacerlo con toda claridad para que no quede ningún secreto y, sobre todo, sin ampararme en esas apelaciones que suelen hacerse al interés nacional cuando no se quiere hablar claramente de un asunto».¹¹¹

El afán de una parte de los diputados por tener un papel que desempeñar en la política internacional no dejó de crecer en los años inmediatamente posteriores a la guerra, llegándose incluso al punto de que Augusto Barcia reivindicara la autoridad del Parlamento para intervenir en Marruecos, mediante una comisión parlamentaria que emprendiese una investigación *in situ*, para esclarecer la situación en que se encontraba el Protectorado, que a sus ojos era de un profundo desorden en lo jurídico, económico y militar.¹¹²

Cambó, por su parte, hacía ver que más allá de que los representantes políticos manifestasen su criterio, había que ir a la creación de «un ambiente en la opinión pública alrededor de los problemas exteriores» en un momento en que España se

¹⁰⁸ *Ibidem*, pp. 5137-5138.

¹⁰⁹ Manuel Marraco y Ramón (1870-1956) fue uno de los líderes del republicanismo aragonés. Sería elegido diputado por Zaragoza en 1918 y fundaría en 1920 el Partido Republicano de Aragón, que acabaría integrándose en el Congreso de la Democracia Republicana organizada por Alejandro Lerroux. Paloma GÓMEZ PASTOR: «Manuel Marraco y Ramón», en *Diccionario Biográfico Español* (en línea).

¹¹⁰ DSC. CD, 18 de febrero de 1919, N° 125, p. 5089.

¹¹¹ DSC. CD, 19 de febrero de 1919, N° 126, pp. 5140-5141.

¹¹² DSC. CD, 4 de marzo de 1920, N° 80, p. 4740-4741.

disponía, según el líder de la Lliga, a tener una política exterior —que no había tenido en siglos— y lamentaba que un asunto de tanta gravedad «interese muchísimo menos que el debate sobre el acta de Getafe o sobre cualquier contienda personal o política».¹¹³ Se multiplicaron así las llamadas a las fuerzas políticas para salir de su apatía, insistiendo sobre el alcance que habían tomado —y que tomarían aún en mayor grado— las cuestiones de política internacional.

El diputado reformista Augusto Barcia¹¹⁴ se dirigió especialmente a los políticos progresistas, considerando que más que nadie, eran ellos quienes «no pueden permanecer mudos frente a los grandes problemas de política internacional, que van a ser todos ellos o la mayor parte problemas de política interior en cada nación y en cada país.»¹¹⁵ Pidió con insistencia que se dotase a los parlamentarios de los medios necesarios para que pudieran ejercer debidamente su trabajo. Lamentó igualmente el estado precario en que se encontraban los diputados españoles en comparación con los de otros países, esta vez en relación con el organismo internacional surgido de los Tratados de paz de París, la Sociedad de Naciones. El desconocimiento que denunció era mayúsculo: «Nosotros estamos unidos, no sé hasta qué punto, a la Liga de las Naciones, y yo no sé si el señor Marqués de Lema [...] tiene noticias acerca del particular, así como planes y proyectos, que, en el caso de que existan, tiene derecho a conocer el país.»¹¹⁶

Una precariedad y una ignorancia que Barcia presentó como síntomas de que «nosotros, frente a todo lo que está pasando en el mundo, continuamos como nunca dentro del hermetismo más absoluto de la diplomacia secreta». No obstante, no pudo dejar de recoger los síntomas de cambio en estas prácticas: «Ahora empieza a descorrerse poco a poco el velo del misterio, y un día por una pregunta del Sr. Barber, al siguiente día por una intervención del Sr. García Guijarro [...] empiezan a darse explicaciones que antes no se quisieron o no se pudieron dar», vislumbrando así también para España un futuro en que la política internacional dejará de ser un asunto de camarilla para serlo del Parlamento.¹¹⁷

El debate que mantuvieron el marqués de Buniel y el presidente del Consejo de Ministros en abril de 1922¹¹⁸, es decir, prácticamente en el epílogo del parlamenta-

¹¹³ DSC. CD, 25 de febrero de 1919, N° 129, pp. 5265 y 5270. García Guijarro insistirá sobre la misma cuestión un año más tarde, DSC. CD, 3 de marzo de 1920, N° 79, p. 4690.

¹¹⁴ Augusto Barcia Trelles (Vegadeo, Asturias, 1881-Buenos Aires, 1961), doctor en Derecho, se especializó en cuestiones internacionales, comenzando su andadura política de la mano de Segismundo Moret. Pronto se vinculó a Melquíades Álvarez y desde 1918 hasta 1923 ocupó un escaño en el Congreso de los Diputados, aunque como independiente. Alcanzaría puestos de relevancia en la Administración de la II República, entre ellos, el de ministro de Estado y el de presidente del Consejo de Ministros. María José RAMOS ROVI: «Augusto Barcia Trelles», en *Diccionario Biográfico Español* (en línea).

¹¹⁵ DSC. CD, 4 de marzo de 1920, N° 80, p. 4744.

¹¹⁶ *Ibidem*, p. 4741.

¹¹⁷ DSC. CD, 5 de marzo de 1920, N° 81, pp. 4772-4773.

¹¹⁸ DSC. CD, 20 de abril de 1922, N° 23, pp. 815-823.

rismo de la Restauración, nos ofrece una perfecta imagen final, a modo de elocuente recapitulación —al mismo tiempo que de coronación— del proceso que hemos ido desggranando en este apartado. Buniel se había levantado para denunciar la «manera viciosa que, en mi concepto, tienen de funcionar las Comisiones permanentes del Congreso; pero, generalizando el concepto, y quizá con mayor justeza, pudiera decir que se refiere al modo cómo el Gobierno de S. M. mantiene su obligada relación con el Parlamento español». Recordemos la relativamente reciente creación de las comisiones permanentes, así como las dificultades con que habían empezado su andadura, poco socorridas por los gobiernos y sin hallar demasiado entusiasmo entre los diputados.

El parlamentario izquierdista apuntó alto, adoptando una actitud de máximos. No bastaba con que las comisiones permanentes ejercieran de órgano de estudio y preparación de los proyectos que se sometieran a su deliberación, labor importantísima dada la teórica especialización de sus miembros, el carácter representativo de su composición y reducido en su número. Era preciso convertirlas en el cauce por el que se implementase también en España «el aumento de la coparticipación que en todas partes del mundo va teniendo el Parlamento en el ejercicio de la función ejecutiva». No podía quedar España ajena a la corriente manifestada en otros países, singularmente reflejada en las constituciones de postguerra, por la que «de una manera explícita y terminante, se atribuyen al Parlamento funciones directas de intervención en el ejercicio del Poder ejecutivo», encomendándose así al Parlamento no sólo una fiscalización *a posteriori*, sino también *a priori*. En este sentido, las comisiones permanentes podrían hacer la función de intermediario entre el parlamento y el gobierno en aquellas cuestiones que necesitaran del concurso de la opinión pública, y de una manera concreta, de aquellas cuestiones que el gobierno considerase que necesitaban ser tratadas en secreto o con sigilo, no pudiendo ser discutidas, por ello, en sesión plenaria: «aunque se admitiera el criterio del secreto y del silencio en esas materias, ¿desde cuándo en los Parlamentos modernos son secretas esas cuestiones para las Comisiones permanentes? Ahora mismo, en la Cámara francesa, las Comisiones publican las actas de los Comités secretos celebrados durante la guerra» afirmaba el marqués de Buniel.¹¹⁹

Si hasta entonces se había invocado el concurso de la opinión pública para secundar la labor del gobierno y dotarla de mayor fuerza, en ese momento se la colocaba en el centro de la acción política como determinante de la misma:

«[...] la fuerza motriz, la fuerza impulsora en los regímenes modernos de toda acción política, no es, no puede ser otra que la opinión pública, que no es, por tanto, cosa externa o allegadiza a la que precede o sigue, se toma o deja, sino que constituye la

¹¹⁹ *Ibidem*, p. 819. En este mismo sentido se manifestará al año siguiente el marqués de Figueroa. Vid. DSC. CD, 13 de junio de 1923, N° 11, pp. 369-370.

propia esencia del régimen y sin cuya asistencia continuada y asidua el Gobierno es tan sólo un detentador del Poder y el Parlamento una ridícula parodia de legislador.»

Ese lugar central que habría pasado a ocupar la opinión pública se hacía extensivo —y de manera notoria— a la política internacional: «si [...] absolutamente en todos los problemas nacionales [...] es necesaria la asistencia de la opinión pública, como expresión de la voluntad nacional, en ninguno es más esencial esa asistencia que en los que se refieren a la política exterior de un país». De nuevo, los argumentos ofrecidos para tales afirmaciones fueron idénticos a los que se han visto en otras naciones: en estos asuntos internacionales, «el sujeto que contrata, el que sufre inmediatamente [...] los daños, los perjuicios de los errores que puedan cometerse en la resolución de esos problemas, es la Nación», cuyos miembros perciben estas cuestiones como extrañas o lejanas, por no vivir en su intimidad, de manera que «cuando llegan los momentos en que tienen que hacer los sacrificios de sangre y de dinero, que muchas veces y de una manera irremediable exige la resolución de esos problemas», se encuentra el Estado con una nula opinión pública, en la que no puede arraigar ninguna propaganda, y con cuya fuerza no puede contar para la resolución del conflicto.

Pero si en la intervención del marqués de Buniel estaban condensados todos los argumentos y las posturas de los diputados que habían dado la batalla en las dos décadas anteriores, no lo estaban menos en la intervención de Sánchez Guerra los de quienes fueron oponiendo resistencia a esos cambios, tratando cuando menos de limitarlos, lo que ponía de manifiesto la oposición entre los principios democrático y elitista en el ámbito de las relaciones internacionales. Se situaba el presidente del Consejo en la posición diametralmente opuesta a Buniel en lo relativo al papel de la opinión pública. Ésta había de ser dirigida, encauzada, convencida, pero el Poder no debía dejarse regir por ella: «en ningún caso el gobernante está obligado a la servidumbre de permanecer aquí atento a los dictados de la opinión contra su propio convencimiento. Eso, no; la opinión pública dirigiendo, no: eso sería tanto como decir al navegante que tomara por piloto al viento». Los ejemplos extranjeros invocados no eran tampoco válidos para Sánchez Guerra. Dejaba claro que España no era Francia, que en cada país regía un régimen distinto y lo que era posible en uno, no lo era en el otro.

Con respecto a las comisiones, pretendía el presidente del Consejo mantener tasadas sus competencias, ciñéndose al espíritu en que fueron creadas y que no eran otras que: a) preparar, mediante el trabajo continuado con unas materias específicas, a los parlamentarios para que pudieran discutir con conocimiento de causa y sin improvisar los diversos temas; y b) que el Gobierno se viera asistido de «un organismo que funcionara como ponencia del Parlamento» al traer a él su obra legislativa. Pero no cabía en absoluto «esa cooperación de un trozo del Parlamento en la obra del Gobierno, porque ya dije al principio que no cabía siquiera la coope-

ración anticipada, previa, del Parlamento entero, que suprimiría la responsabilidad del Gobierno mismo».

La lectura de este debate en una perspectiva temporal más extensa nos permite apreciar aún mejor el carácter rompedor de las pretensiones de Buniel con respecto a la intervención del Parlamento en el proceso de diseño de la política exterior —que veremos aún más desarrolladas en el caso francés—, ya que ni siquiera en los planteamientos democráticos de finales del siglo XX se contemplaba llegar tan lejos en la participación del Parlamento. El profesor de Derecho internacional Antonio Remiro Brotons, al subrayar —en 1984— el derecho de los Parlamentos a extender a la política internacional sus funciones fiscalizadoras, en lo que entendía que era «hacer efectivo el principio de la soberanía popular en el ámbito de la política exterior del Estado hasta el límite en que su naturaleza lo permita», se encargaba de marcar precisamente ese límite, subrayando que «no se trata, en absoluto, de afirmar regímenes asamblearios. Los Parlamentos no han de anular al Ejecutivo, y particularmente al Gobierno, en una gestión para la que no están dotados».¹²⁰

En cualquier caso, en estas dos primeras décadas del siglo XX que hemos analizado, una parte de los diputados había intentado ir ganando terreno en el —al menos hasta entonces— coto privado del Gobierno que suponía la política internacional y la diplomacia. Desde un respeto absoluto al secreto diplomático, con que empezábamos el periodo, se fueron dando pasos en que se pusieron en cuestión las prácticas tradicionales que en este ámbito habían regido las relaciones gobierno-parlamento; y con ello fueron dejando constancia en el ámbito parlamentario de los cambios que se producían en la manera en que la sociedad se acercaba a la política internacional y a la propia diplomacia. Conforme iba avanzando el tiempo, sus demandas alcanzaban los distintos niveles de esta relación de fuerzas e introducían los múltiples argumentos que habían jalonado el mismo proceso en otros países, como lo veremos en el caso de Francia: cuestionamiento del secreto diplomático; derecho de los pueblos a conocer los acuerdos y decisiones que les pudieran afectar de manera grave; consiguiente derecho del parlamento a ser enterado y a deliberar sobre estas cuestiones; legitimidad de aquel de fiscalizar la labor gubernamental en este campo; en última instancia, derecho de la sociedad no solamente a estar enterada, sino a intervenir en la toma de decisiones, canalizado a través del parlamento, que adquiriría así también el deber de crear una opinión pública y orientarla.

La dictadura cerrará las Cortes sin que se hubieran conseguido estos objetivos, sin que el Parlamento español interviniera de manera decidida en las cuestiones de la política internacional, como lo habían intentado una serie de diputados antes y después de la Primera Guerra Mundial. No obstante, sus esfuerzos no fueron va-

¹²⁰ Antonio REMIRO BROTONS: *La acción exterior del Estado...*, pp. 16-17.

nos: un detenido análisis de los *Diarios de Sesiones* nos demuestra que, de manera más tímida al principio pero más decidida conforme pasaban los años, las cuestiones internacionales estuvieron presentes en los debates parlamentarios, especialmente, como sabemos ya, en el escenario de las discusiones presupuestarias. Como destaca José Luis Neila y como dejamos apuntado páginas atrás, este proceso fue parejo a la nacionalización de la política exterior, conforme esta iba «incorporando objetivos activos y quebrando la unanimidad inicial pro-entente».¹²¹ Las cuestiones que más preocuparon a Sus Señorías y los objetivos y orientaciones que les quisieran imprimir se pueden identificar y trazar; pero no menos presentes estuvieron las cuestiones directamente vinculadas al aparato diplomático del Estado. Sobre ellas se habló con absoluta libertad, de manera que podemos dibujar igualmente la imagen —llena de matices y contraposiciones— que fueron haciéndose las distintas generaciones de diputados acerca de la maquinaria diplomática de su país, de sus deficiencias y necesidades. La colocaron a menudo ante el espejo de las naciones computadas como más avanzadas y modernas, donde siempre aparecía en lugar destacado la vecina República francesa. A estos dos análisis dedicaremos los dos apartados siguientes del presente capítulo.

2. ¿Qué preocupa a Sus Señorías de la política internacional?

2. 1. Marruecos

En el apartado anterior, al analizar la evolución del interés de los parlamentarios por la política exterior, ha quedado patente que Marruecos ocupaba prioritariamente la atención de los diputados, especialmente en el ambiente de crisis del régimen. Como ha mostrado Pablo La Porte, quien ha dedicado gran atención a las repercusiones de la cuestión marroquí en la política española¹²²,

«además de su influencia en las vicisitudes gubernamentales, la empresa marroquí contribuyó a ahondar las divisiones entre las formaciones políticas que, ya desde comienzos del siglo XX, habían diversificado el original bipartidismo de Cánovas. La actitud ante el problema de Marruecos se convirtió, de este modo, en una de las razones que más agitaron la escena política española y que más crispación creó en su entorno. [...] No es de extrañar, por tanto, que la colonización de Marruecos se erigiera en protagonista de prolijas sesiones parlamentarias que retardaron la discusión o aprobación de importantes proyectos para el país.»¹²³

¹²¹ José Luis NEILA: *Regeneracionismo...*, p. 47.

¹²² Cabe citar aquí su tesis doctoral: *El desastre de Annual y la crisis de la Restauración (1921-1923)*, dir. Juan Pablo Fusi, Universidad Complutense de Madrid, 1997.

¹²³ Pablo LA PORTE: «Marruecos y la crisis de la Restauración 1917-1923», en *Ayer*, N° 63, 2006, pp. 53-74, pp. 60-61.

Los diputados concibieron Marruecos fundamentalmente como una sustitución de la empresa colonial americana para conseguir mantener una mínima consideración de potencia internacional¹²⁴, y como una garantía de la independencia e integridad territorial. Como hemos visto también en las obras de diferentes profesores del Instituto Diplomático y Consular, se trataba de evitar que España se encontrara encerrada entre dos fronteras con Francia, una al norte y la otra al sur. La existencia del territorio marroquí al otro lado del Estrecho —sobre el que mantendría un control y una protección— le aseguraría aquella tranquilidad, en una visión muy extendida en la época¹²⁵ y que resumió en la tribuna del Congreso Antonio de Castro y Casaléiz: «Marruecos no es para nosotros una cuestión colonial, [...] como lo es para Francia; para nosotros es una gravísima y peligrosa cuestión de fronteras; cuestión de vida, cuestión de producción y hasta de independencia».¹²⁶ No faltó, eso sí, quien tratara de invalidar este argumento, aduciendo que sea como fuere, seguiría España contando con otra frontera francesa al sur, aunque alejada un tanto de los propios límites nacionales. Quedando así la empresa marroquí sin razones que la sostuvieran, se llegaba a pedir que España renunciara a ella.¹²⁷

El Protectorado era al mismo tiempo la puerta de entrada que le quedaba a España en la política mundial. En el imaginario de muchos diputados reinaba la concepción de Marruecos «como tierra de contacto con la política internacional del mundo», enunciada por Manuel Aznar en las páginas de *El Sol* a principios

¹²⁴ «Arrojados del territorio de América, que hemos perdido, hora es ya de que volvamos a Marruecos, por si algo podemos encontrar en él favorable a nuestra expansión». *DSC. CD*, 13 de diciembre de 1904, N° 55, p. 1855. Se trataba de una concepción que tuvo su origen inmediatamente después de la derrota de 1898: «En el marco de los estudios teóricos que se realizaban para el Ministerio de Estado sobre el futuro de la causa hispana en el Sultanato, el conde de Benomar diseñó un plan destinado a obtener en Marruecos un imperio colonial de recambio al perdido.» Vid. Francisco Manuel PASTOR GARRIGUES: «España y la apertura de la cuestión marroquí (1895-1912)», en *Anales de Historia Contemporánea*, N° 23, 2007, pp. 147-170, p. 156.

¹²⁵ Gonzalo TERREROS CEBALLOS: *Antonio Maura y la cuestión marroquí*, tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid, 2013, pp. 27-29, donde se recogen las impresiones de varias personalidades, como Lerroux o el propio Maura.

¹²⁶ *DSC. CD*, 14 de junio de 1912, N° 138, p. 3907. Ciertamente, como subraya Manuel Espadas Burgos, junto a Argelia y Túnez, «Marruecos era otra aspiración para el prestigio de Francia, sobre todo de la Francia humillada por la derrota de 1870 y por el aislamiento internacional a que la sometió la política europea de Bismarck. En 1906 escribía el político socialista Jean Jaurès: “la ocupación de Marruecos [...] fue una misión de gloria.”» Vid. Manuel ESPADAS BURGOS: «La política exterior española en la crisis de la Restauración», en *Historia general de España y América*, t. XVI-2, Madrid, Rialp, 1981, pp. 581-614, p. 595.

¹²⁷ Fue el postulado de Francesc Layret i Foix, diputado adscrito al grupo republicano dominado por los lerrouxistas. Vid. *DSC. CD*, 5 de marzo de 1920, N° 81, p. 4786.

de 1919¹²⁸, incidiendo el periodista en que «nuestra presencia en Marruecos nos garantiza la asistencia de España a una parte, al menos, de este nuevo concierto de voluntades universales»¹²⁹.

Ya sea inspirados por una visión o por la otra, los diputados mantuvieron una actitud vigilante para evitar que se vulneraran los derechos que creían que poseía España y, por consiguiente, para que la posición que le fuera asignada en Marruecos no fuera de segunda categoría. Lo vimos cuando llegaron las primeras noticias del acuerdo franco-español de 1904, según las cuales parecía que España se obligaba a secundar la política francesa, que quedaba así en una posición de preeminencia e interesaba averiguar si ambos países irían a modificar las fronteras de sus respectivas zonas¹³⁰; y lo volvimos a ver de una manera muy amplia cuando se estaba preparando la Conferencia de la Paz de París, en la que, en opinión del diputado regionalista Felipe Rodés, se iba a tratar necesariamente la cuestión marroquí y, por lo tanto, España debía enunciar su voluntad y defender sus intenciones y derechos. El marqués de Lema le dejaría muy claro que, toda vez que España no había participado en la guerra, sus tratados seguían en vigor, de modo que solamente tendría derecho a reclamar «la conservación y la influencia de aquellos Tratados que nos obligaban». A ello se agregaría la aspiración a que Tánger fuera incorporada al Protectorado español, en cuyo defecto debería España mantener su colaboración en la zona internacional como hasta la fecha.¹³¹

Para muchos diputados estaba claro que si España quería conseguir ese reconocimiento como potencia internacional —principal razón por la que se había embarcado en la empresa marroquí— era imprescindible que la comunidad internacional juzgase eficaz la presencia de España en la zona y para ello su acción debía ser fructífera. Muy pronto se escucharon, en este sentido, voces críticas con la escasa dotación que se consignaba en el presupuesto de Estado para atender a la labor civilizadora en Marruecos¹³², y fue precisamente esa labor de carácter civil la que, de manera casi unánime, fue configurándose como la aspiración y demanda preferente de la Cámara, por oposición a la acción militar, que era vista como perniciosa.¹³³ Así lo recogía el marqués de Lema, cuando en aquel debate de 1919, se

¹²⁸ Manuel Aznar, director del periódico, había acompañado al conde de Romanones en su viaje a la capital francesa, ante la inminente apertura de la Conferencia de la Paz.

¹²⁹ *El Sol*, 20 de febrero de 1919. En términos muy similares se había pronunciado años atrás el diplomático Fernando León y Castillo: «Sólo un camino nos quedaba abierto. [...] Expulsados de América, expulsados de Asia, si, prescindiendo de nosotros, éramos también expulsados de África, estábamos también amenazados de serlo de Europa», citado en Gonzalo TERREROS CEBALLOS: *Antonio Maura y Marruecos...*, p. 12.

¹³⁰ DSC. CD, 8 de octubre de 1904, N° 6, pp. 111-112 y 12 de diciembre de 1904, N° 54, p. 1807.

¹³¹ DSC. CD, 19 de febrero de 1919, N° 126, pp. 5129-5138 y 5148.

¹³² DSC. CD, 11 de noviembre de 1905, N° 45, p. 1177.

¹³³ DSC. CD, 25 de febrero de 1919, N° 129, p. 5251.

levantó de los bancos de la minoría conservadora para explicar que la acción seguida por su partido cuando había ocupado el Gobierno en 1914 y 1915 había querido inspirarse justamente en esa opinión generalizada del Parlamento.¹³⁴

En resumidas cuentas, interesó al Parlamento formarse noción exacta de la política que España quería desarrollar en Marruecos, manifestando que aquella debía limitar en lo posible el carácter militar y desarrollar ampliamente una acción económica y de civilización —construcción de hospitales, escuelas, organización administrativa...— que la hiciera atractiva a ojos de los marroquíes y que justificara la confianza de las otras potencias¹³⁵; y que se garantizara que España no iba a perder posiciones frente a Francia, como consecuencia de una personalidad internacional de menor entidad, a la que se le imponían las decisiones francesas, a veces como hechos consumados.

Para todo ello reclamaban los diputados una determinada continuidad y perseverancia entre los distintos gobiernos, cuyos frecuentes cambios deploraban —desde todos los extremos de la Cámara— especialmente en lo concerniente a la marcha de la política exterior.¹³⁶ Del mismo modo, creían imprescindible la creación de una opinión pública que sostuviera con su autoridad la política española en aquellas tierras, así como las aspiraciones y demandas que llevase al plano internacional y especialmente frente al país vecino.¹³⁷ Ahora bien, Francesc Cambó temía que el mensaje que se estaba haciendo llegar a la sociedad y en torno al cual se quería construir esa opinión, fuera radicalmente erróneo en lo que se refería al significado y sentido que tenía Marruecos para España. Fiel al pragmatismo de sus ideas y considerando que el país debía haber escarmentado de su conducta en el conflicto con Cuba, le interesaba a Cambó que la sociedad llegara a comprender que en Marruecos tenía España intereses materiales, pero no comprometía su dig-

¹³⁴ DSC. CD, 19 de febrero de 1919, N° 126, p. 5144.

¹³⁵ Sobre los inicios de la organización del Protectorado, vid. Jean-Marc DELAUNAY: *Méfiance cordiale...*, vol. 2, *Les relations coloniales...*, pp. 624 y ss. Sobre la acción educativa, José DOMÍNGUEZ PALMA: *La presencia educativa española en el protectorado de Marruecos (1912-1956)*, UNED, tesis doctoral, 1996 (dir. Olegario Negrín).

¹³⁶ En lo referente a Marruecos lo demandaron a lo largo de los años una variedad de diputados, entre los que podemos citar al duque de Almodóvar del Río, Rodríguez San Pedro, Moret o Barcia: DSC. CD, 24 de marzo de 1904, N° 152, pp. 4659-4661; 12 de diciembre de 1904, N° 54, p. 1805; 21 de febrero de 1919, N° 128, p. 5212. La discontinuidad en la conducción del Ministerio de Estado —39 cambios de titular entre 1902 y 1931— fue, en cierta medida, compensada por «la gran homogeneidad de la clase política de la Restauración, por la costumbre de concertarse los líderes de los partidos conservador y liberal cuando había de tomarse decisiones trascendentales, y también por la mayor permanencia de los embajadores en las grandes capitales europeas»: José Luis NEILA: *Regeneracionismo...*, p. 53, en que recoge las observaciones de Antonio Niño. De nuevo, estamos ante un problema que no fue privativo de España, ya que el Quai d'Orsay cambió 33 veces de titular entre 1905 y 1934.

¹³⁷ DSC. CD, 14 de junio de 1912, N° 138, p. 3807; 19 de febrero de 1919, N° 126, pp. 5137-5138.

nidad ni su honor. Era preciso, pues, que la pedagogía que se debía hacer sobre este tema enmarcase bien la cuestión en sus justos términos, para que el país entendiera hasta dónde debían ir sus sacrificios en este terreno.¹³⁸

2. 2. América

Si Marruecos aparecía en los discursos e intervenciones parlamentarias como una viva preocupación, América se nos figura como una gran obsesión. Perdida hasta la última de sus posesiones en aquel continente, los diputados asistían atónitos a la progresiva pérdida de influencia sobre las antiguas colonias, ante la galopante toma de posiciones de otras potencias. Por eso, todo su esfuerzo fue dirigido a urgir la intervención del Estado para acrecentar la presencia comercial española en la zona.¹³⁹ En este sentido hay que entender su activa movilización para ampliar la red consular en aquellas tierras, siempre atentos a la creación de nuevos puestos consulares y a su adecuada dotación. Del mismo modo puede comprenderse el que a menudo criticaran que se mantuvieran determinadas embajadas y legaciones en Europa, consideradas inútiles e improductivas, al tiempo que amplios espacios de territorio americano permanecían sin representación diplomática española.¹⁴⁰

Aquella «suplantación», especialmente peligrosa en el caso de los Estados Unidos, había avanzado a lo largo de la Gran Guerra, en parte debido a la ausencia de España de aquellos mercados, que había sido bien aprovechada por sus contrincentes.¹⁴¹ No pasó desapercibida para los diputados la sutil transformación operada durante la guerra por los EEUU en su estrategia para extender el manto de su influencia al continente americano: «en los momentos actuales, refiriéndome a un plazo de dos o tres años a esta parte, la famosa doctrina de Monroe va tomando un aspecto, un cariz de tópico trasnochado, y va siendo sustituida y reemplazada de una manera paulatina por una política panamericana».¹⁴²

Ante esta situación cabía emprender dos caminos complementarios. Por un lado, preparar —al fin— un plan americanista, renovando las relaciones con las repúblicas americanas, en el nuevo espíritu internacional.¹⁴³ Y por otro, la Sociedad

¹³⁸ DSC. CD, 25 de febrero de 1919, N° 129, p. 5270.

¹³⁹ Como lo expresó en 1904 el diputado e industrial catalán Alberto Rusiñol, ex-presidente de Foment del Treball Nacional: DSC. CD, 8 de febrero de 1904, N° 120, pp. 3736-3737.

¹⁴⁰ DSC. CD, 13 de junio de 1912, N° 137, p. 3789.

¹⁴¹ DSC. CD, 22 de noviembre de 1916, N° 96, p. 3086. Vid. Rafael ALTAMIRA: *Cuestiones internacionales: España, América y los Estados Unidos*, Madrid, Jaime Ratés, 1916.

¹⁴² DSC. CD, 26 de febrero de 1919, N° 130, pp. 5288 y 5290. Para una visión sintética de la evolución de la mirada estadounidense hacia América Latina en el periodo de entreguerras: Encarnación LEMUS: «Estados Unidos y América Latina: del intervencionismo a la cooperación (1918-1939)», en Juan Carlos PEREIRA (coord.): *Historia de las relaciones internacionales contemporáneas*, Barcelona, Ariel, 2009, pp. 367-386.

¹⁴³ DSC. CD, 26 de febrero de 1919, N° 130, pp. 5287.

de Naciones, en cuyo seno no se encontrarían los EEUU, ofrecía a España una buena oportunidad para trabajar con una plena compenetración con América del Sur y sus intereses, tratando de sumar a Europa en esa misma dirección, con el objetivo de lograr compensar la fuerza de los EEUU y servir de contrapeso a su posición y acción en el mundo.¹⁴⁴ No era nueva la llamada a ejercer esa función de enlace entre las distintas naciones del mundo latino, para conseguir afirmar la fuerza de esa gran comunidad en la esfera internacional, tanto en lo moral como en lo material;¹⁴⁵ sin embargo, el escenario internacional era muy distinto y la urgencia era acaso mayor.

Ahora bien, también debía ser consciente España de sus capacidades y de sus límites, como se encargó de subrayar el marqués de Lema, desde su puesto de ministro de Estado. España no podía pretender —por inviable— llevar a cabo una labor opuesta a la emprendida por naciones más poderosas, sino más bien complementaria y tendente a la cooperación con aquellas.¹⁴⁶

También a esta cuestión quiso Cambó aportar una buena dosis de realismo, ya que las más de las veces era abordada en unos términos que destilaban un cierto romanticismo, al resaltar fundamentalmente los lazos culturales, históricos y lingüísticos como justificación para las empresas propuestas. Y no es que el político catalán despreciara aquellos factores. Todo lo contrario, los había tenido muy presentes en sus esfuerzos por impulsar las relaciones económicas y comerciales con América, una de sus principales líneas de desarrollo profesional, enmarcada en el americanismo catalán de principios de siglo. Sin embargo, no podían suponer los únicos argumentos y recursos con los que construir la estrategia de expansión comercial en la América hispana. Es por ello que, en los años de la guerra, oyendo a sus compañeros, sintió la necesidad de recordarles que de lo que estaban hablando era de cuestiones económicas y, por lo tanto, sólo estas debían determinar la política económica exterior del país, y no factores sentimentales:

«en el orden de la política, de la diplomacia, de todo, la simpatía puede tener algún efecto, puede tener alguna trascendencia; pero en el orden de las relaciones económicas no hay más que factores económicos que se impongan, y todo lo arbitrario no sirve para nada, puede influir únicamente para estorbar, nunca para crear relaciones económicas que no tengan un fundamento en factores exclusivamente económicos.»¹⁴⁷

¹⁴⁴ DSC. CD, 5 de marzo de 1920, N° 81, p. 4792.

¹⁴⁵ Lo había planteado ya, por ejemplo, José de Zulueta en 1904: DSC. CD, 5 de febrero de 1904, N° 118, pp. 3669.

¹⁴⁶ DSC. CD, 9 de marzo de 1920, N° 82, pp. 4818-4819.

¹⁴⁷ DSC. CD, 22 de noviembre de 1916, N° 96, pp. 3072-3073.

2. 3. Oriente

Inspirados por esta perspectiva, los diputados de la minoría regionalista fueron planteando en la Cámara la necesidad de que España se hiciera presente en los países de Oriente, entendidos como tales los del Levante mediterráneo, de manera especial en aquellas regiones en que hubiera comunidades sefardíes. No debió de ser fácil la tarea de convencer a sus compañeros del potencial de aquella zona, ya que el ambiente en la Cámara no le era nada proclive, concentrados como estaban los diputados en el despliegue en el continente americano. Ya en 1912, cuando Canalejas manifestó la intención de su gobierno de ampliar la esfera en que tradicionalmente había actuado España en el plano internacional, y alcanzar así incluso aquellos asuntos de Oriente «que a primera vista debíamos considerar totalmente alejados de nuestra intervención», pero que amenazaban «no menos, quizá, que con una conturbación, no diré bélica, pero sí moral, en Europa», se encontró con la oposición frontal nada menos que de un Azcárate, que le replicó que en Oriente no había nada que pudiera interesar a España, salvo acaso los judíos españoles.¹⁴⁸

En el ánimo de los diputados regionalistas, la atención cultural hacia los hebreos de origen español no era únicamente un fin en sí misma, sino que se proyectaba como «un principio de estímulo de relación que pueda servir mañana para fomentar las relaciones comerciales entre España y aquellos países de Oriente», como lo subrayaba Bertrán i Musitu, recordando las demandas de su jefe de filas para la creación de escuelas de castellano al menos en Constantinopla, Salónica y Esmirna.¹⁴⁹

Llegó esta defensa de la presencia española en Oriente hasta el punto de que cuando en 1922 Martínez Campos pedía, mediante un voto particular, bajar la categoría de las legaciones de aquella zona, otro diputado de la minoría regionalista, Aunós, se levantó para significarle que, económicamente hablando, Oriente importaba a España al menos tanto como América: «Para España, el campo de su imperialismo comercial y de su expansión económica, tal vez más legítima y accesible, comienza en los mercados de Oriente» y en consecuencia «tiene para nosotros tanta importancia, por lo menos, el que existan allí órganos representativos de España, como en los países de América».¹⁵⁰

¹⁴⁸ DSC. CD, 15 de junio de 1912, N° 139, pp. 3850 y 3854.

¹⁴⁹ DSC. CD, 18 de febrero de 1919, N° 125, p. 5096.

¹⁵⁰ DSC. CD, 1 de junio de 1922, N° 50, pp. 2075-2076.

3. Modernizar una maquinaria desprestigiada

Lo hemos adelantado en los primeros compases de este capítulo: el Parlamento fue generando una opinión propia no sólo acerca de la política exterior de España, sino también de sus instrumentos, del aparato diplomático que participaba en la definición de esa política y la ejecutaba. A la altura de 1914 dos cosas habían quedado claras en el Congreso de los Diputados a este respecto: la generalizada preferencia de la cámara por los cónsules, en detrimento de los diplomáticos, y la indiscutida prioridad acordada a los objetivos de expansión comercial del país.

En la base de estas actitudes podemos ubicar varios factores. En lo que respecta la inclinación hacia los cónsules y la animadversión hacia los diplomáticos, Sus Señorías no dejaban de ser un fiel reflejo de la sociedad a la que representaban.¹⁵¹ Por otro lado, la búsqueda de nuevos mercados y el fortalecimiento general de las relaciones comerciales con el exterior, con ser una constante en aquellos años en los demás países, adquiriría en España un marcado cariz regeneracionista, como una de las vías que permitirían al país salir de su atraso y ponerse al nivel de sus vecinos. Finalmente, todo ello estaba inspirado por la percepción de unos cambios profundos en las prácticas de la política internacional, que habrían ido desplazando el elemento político, colocando en su lugar, en el centro de toda la acción, al elemento comercial, hasta el punto de que muy pronto Manuel de Mariategui, conde de San Bernardo, afirmó en el hemiciclo, en su condición de ministro de Estado, que su intención era la de «*comercializar* el Ministerio de Estado cuanto fuera preciso». ¹⁵² Lo enunció muy claramente en 1912 el diputado republicano catalán Laureano Miró:

«¿Es que hoy no se ve bien claro que se va sustituyendo el carácter puramente diplomático por el carácter comercial, mercantil, positivista?» [Un carácter que ha sido criticado] «echándonos en cara que queremos abandonar aquel espíritu noble de nuestra raza que quería volar elevándose por encima de las miserias de la realidad, sin ver, cuando decís eso, que aquel á quien alguno aspira á tomar como modelo, aquel grande Emperador á quien alguno desearía copiar, cifra su honor en ser el primer viajante de comercio de su gran pueblo. ¿No veis que toda su política gira alrededor del factor económico, como toda la política del mundo tiene por base el factor económico?»¹⁵³

Dada esta posición central otorgada al elemento comercial dentro de la política internacional, e identificados los cónsules como los agentes específicamente dedicados a las labores comerciales, no se hace difícil explicar la predilección de que

¹⁵¹ Ángel Ballesteros describe ampliamente la «leyenda negra del diplomático» en su recorrido histórico en el siglo XIX, desde sus orígenes en los años de la Revolución francesa, construida sobre una variedad de representaciones presentes en el imaginario colectivo. Ángel BALLESTEROS: *Diplomacia y relaciones internacionales*, Madrid, MAE, 1995, pp. 147-158.

¹⁵² DSC. CD, 2 de noviembre de 1903, N° 62, p. 1480 (la cursiva, en el original).

¹⁵³ DSC. CD, 14 de junio de 1912, N° 138, p. 3818.

gozaban aquellos en el ánimo y el discurso de los diputados. Analicemos pues estas dos cuestiones, fundamentales para comprender la visión de la acción diplomática que reinaba en el palacio de la Carrera de San Jerónimo.

3. 1. *Retrato robot de la carrera: los cónsules, el ojito derecho de Sus Señorías*

Hemos de empezar por advertir, al menos para la primera parte del periodo, la que va hasta el estallido de la Guerra del 14, que de manera general los parlamentarios trataron estas cuestiones desde un conocimiento muy superficial de la realidad diplomática y consular, de su trabajo, organización y necesidades, lo que sin duda contribuyó a que los gobiernos no sintieran que su dominio exclusivo sobre la política internacional y la diplomacia peligraba. Por lo tanto, a menudo nos encontramos con propuestas vagas, muy generales, de las que sólo se puede inferir —y así lo hacían los ministros de Estado— una idea o propósito subyacente; y en otras ocasiones las proposiciones que hacían, pretendiendo una mejora de la situación o una solución de determinados problemas, eran a todas luces inviables o incluso contraproducentes.

Si bien lo iremos viendo en lo que sigue, podemos utilizar como ejemplo de esto último el remedio propuesto por José de Zulueta para hacer frente a la escasez de medios con que estaban dotadas las representaciones diplomáticas de España en Iberoamérica. Con el objetivo de concentrar los recursos y poder así aprovecharlos mejor, proponía que se «agrupase bajo el celo y cuidado de un solo ministro plenipotenciario, o de un embajador, o de lo que fuera, la representación de España en varias Repúblicas», otorgando a esa legación un carácter itinerante «para no herir las susceptibilidades de ninguna de esas Repúblicas».¹⁵⁴ Con sólo tener a la vista las enormes distancias entre las diferentes —y todavía escasas— legaciones con que contaba España en América del Sur (que Zulueta no podía desconocer porque justamente esa amplísima intervención parlamentaria fue originada a su vuelta de un viaje de carácter económico por aquellos países), se deduce sin esfuerzo la inviabilidad de su propuesta. El propio ministro le hizo ver, de manera elegante, que en estos temas que no conocía suficientemente podía caer en errores y que el camino en el que estaban inmersos era precisamente el contrario, el de desdoblar las agrupaciones que ya tenía España en la zona: el representante en el Perú estaba acreditado también en Bolivia y Ecuador; el de Guatemala, también en Costa Rica, Honduras, Nicaragua y El Salvador; el de Argentina, también en Uruguay: «¿Qué más agrupaciones quiere S. S.?».¹⁵⁵

¹⁵⁴ DSC. CD, 5 de febrero de 1904, N° 118, p. 3668.

¹⁵⁵ DSC. CD, 8 de febrero de 1904, N° 120, pp. 3725-3726.

En los primeros años del reinado de Alfonso XIII, la imagen tradicional de la diplomacia no se había visto alterada en el imaginario parlamentario. La suntuosidad de la vida diplomática irritaba a muchos diputados, que la veían como perteneciente a épocas pasadas y en absoluta disonancia con la realidad española contemporánea. Lo expresó de forma lírica, pero con gran sentido de la realidad, el diputado tradicionalista Llosas:

«El esplendor de nuestras Embajadas, la suntuosidad de sus fiestas, el derroche de lujo y de arte con que algunos de nuestros embajadores han sostenido en el extranjero la representación de España, son magnificencias propias de un ayer dichoso y sirven ahora tan sólo para evocar un pasado ilustre, un tiempo de grandezas, una época de poderío y una representación mundial que ha desaparecido probablemente para no reaparecer».¹⁵⁶

No era extraño, en consecuencia, que algunos —como Azcárate o Llorens— pidieran la supresión de las embajadas y su sustitución por simples legaciones, alegando que la única diferencia entre un embajador y un ministro plenipotenciario residía en el lugar más elevado que ocupaba el primero en el orden de preeminencia.¹⁵⁷ Las respuestas que recibieron, si bien eran contrarias a sus propósitos, no desmintieron el fondo de su pensamiento, esto es la fuerza y el vigor que seguía teniendo la apariencia en el mundo diplomático. En efecto, cuando Moret explicó las razones que le impulsaron, durante su mandato como ministro de Estado, a elevar a la categoría de embajada las plenipotencias en el Reino Unido, Italia y Rusia, invocó precisamente el hecho de que los ministros españoles —cuyo rango era menor que el de los otros representantes diplomáticos— pasaban detrás de ellos ante aquellos soberanos y gobiernos. Hay que señalar, en todo caso, que España no hacía nada extraño con ello, sino que se enmarcaba perfectamente en un sistema internacional en que, como nos recuerdan Hamilton y Langhorne, «the reciprocal elevation of legations to embassies was associated with the political status of the countries involved.»¹⁵⁸

Si los diputados aducían precisamente que España no disfrutaba ya del estatus político que requería ese máximo nivel de representación y ostentación, el antiguo ministro de Estado consideraba, más bien al contrario, que «nunca le hace más falta

¹⁵⁶ DSC. CD, 14 de junio de 1912, N° 138, p. 3814. Esa suntuosidad de las embajadas «viene a ser como la parte de lujo a que sacrifica una familia venida a menos sus economías y sus últimos recursos», en el decir del demócrata Julio Burell: DSC. CD, 12 de diciembre de 1904, N° 54, p. 1796.

¹⁵⁷ DSC. CD, 2 de noviembre de 1903, N° 62, p. 1476 (Azcárate); 24 de noviembre de 1906, N° 141, p. 4207 (el tradicionalista Joaquín Llorens y Fernández de Córdoba).

¹⁵⁸ Keith HAMILTON y Richard LANGHORNE: *The Practice of Diplomacy...*, pp. 112-113. El principio de reciprocidad en diplomacia era invocado a menudo para responder a estas propuestas de supresión de embajadas o de rebaja del nivel de representación, pero también cuando lo que se pedía era elevar la categoría de otras legaciones, como comprobaremos en el capítulo siguiente.

categoría al representante que cuando el representado carece de fuerza material». ¹⁵⁹ Una visión compartida por otros diputados y ministros que intervinieron en estos debates, como Eugenio Silvela, ¹⁶⁰ el ministro de Estado, conde de San Bernardo ¹⁶¹, o Antonio de Castro y Casaléiz, que era además, diplomático de carrera. ¹⁶² Todos ellos hacían hincapié en la incidencia del grado de la representación en la respetabilidad que encontrarían sus agentes.

Huelga decir que, desde su perspectiva, esa respetabilidad sería naturalmente más sencilla de obtener para un individuo que proviniera de buena familia, que pudiera añadir a sus apellidos un reconocido título nobiliario, que pudiera, en definitiva, ser percibido en los círculos sociales, políticos y diplomáticos en que se iría a mover, como uno de los suyos. No hay que olvidar que los países europeos con los que se mantenían las relaciones más importantes —aún no se había producido la ampliación significativa del mapa para las representaciones diplomáticas— seguían siendo en su mayoría monarquías, que compartían unos mismos códigos, costumbres, hábitos y prácticas sociales y políticas. En este sentido, como recuerda Mai'a Cross, «diplomats of similar social background are more easily able to share and appreciate each other's worldviews, and this facilitates action as a collective corps.» ¹⁶³

La idea de la supresión de embajadas no perdió fuerzas con el paso de los años. A ojos del diputado de la Comunión Tradicionalista Pedro Llosas Badía, el hecho de que se mantuvieran determinadas embajadas que él consideraba inútiles, como la de San Petersburgo, al tiempo que no se elevaba el rango de otras legaciones en países que habían ganado un peso relevante, como Argentina, era un claro síntoma del anquilosamiento de las estructuras del Ministerio de Estado y su incapacidad para adaptarse a las realidades contemporáneas: «Todo pasa en el mundo, todo evoluciona o revoluciona, menos el Ministerio de Estado español, que en pleno siglo vigésimo está igual que en los siglos decimooctavo y decimonoveno». ¹⁶⁴

Por lo demás, las razones que aducía para reforzar su propuesta de supresión de embajadas, estaban directamente ligadas a los cambios de los tiempos modernos, tanto en lo que tiene que ver con los avances técnicos —gracias al tren un embajador podía desplazarse rápidamente entre varias capitales, de manera que, según el diputado, podría hacerse cargo de varias embajadas—, como sobre todo con las prácticas diplomáticas, uno de cuyos rasgos definitorios estribaba en el cada vez

¹⁵⁹ DSC. CD, 12 de diciembre de 1904, N° 54, p. 1799.

¹⁶⁰ DSC. CD, 2 de noviembre de 1903, N° 62, p. 1477.

¹⁶¹ *Ibidem*, pp. 1478-1479.

¹⁶² DSC. CD, 14 de junio de 1912, N° 138, p. 3808.

¹⁶³ Mai'a CROSS: *The European Diplomatic Corps...*, p. 5.

¹⁶⁴ DSC. CD, 14 de junio de 1912, N° 138, p. 3814.

mayor protagonismo de los ministros de Asuntos Exteriores y jefes de Gobierno en la conducción de la diplomacia, en detrimento de los propios diplomáticos.¹⁶⁵

Hay que subrayar que no fueron genuinas de los diputados españoles estas percepciones sobre las consecuencias que debían implicar para la diplomacia los cambios provocados por los tiempos modernos y sus avances técnicos. Como explican Hamilton y Langhorne, ya en la segunda mitad del siglo XIX, «economy-minded reformers in Britain concluded that the new technology had rendered the expensive embassy obsolescent». Incluso la reina Victoria habría mostrado, en 1876, una fuerte oposición a que su legación en Roma fuese elevada a la categoría de embajada, con el argumento de que «the time of Ambassadors and their pretensions [was] past».¹⁶⁶

Los vicios de la profesión tampoco pasaron desapercibidos a los ojos de los diputados y, si bien solían hacer las salvedades de honor, desde diferentes extremos del hemiciclo fueron aflorando en estos años multitud de críticas hacia los diplomáticos, que contribuyeron a forjar una imagen de unos profesionales ociosos, que rehuían el trabajo, cómodos en el cumplimiento de sus deberes y que, además, costaban muy caro al erario público. La irregularidad en la provisión de plazas y, sobre todo, el largo tiempo que estas quedaban sin la presencia de su titular fueron objeto de crítica en diversas ocasiones. En noviembre de 1906 el marqués de Lema recriminaba al ministro de Estado que «el ministro de Washington hace año y medio que no está en la capital de los Estados Unidos, el ministro de Méjico hace ocho meses que está ausente, el de Colombia hace muchísimos meses que también lo está, y no hablo nada de Venezuela, donde hace dos años y pico que estamos sin la representación debida». Se adelantó Lema a la respuesta que solían dar los gobiernos en estos casos —que aquellos funcionarios estaban desempeñando cargos en comisión— subrayando que se abusaba a menudo de ese sistema como medio para favorecer los deseos de determinadas personas.¹⁶⁷ No se equivocaba, ya que, cuando un mes más tarde el marqués de Casa-Laiglesia insistió en señalar que la representación en Washington llevaba muchos meses sin la presencia de su titular, el ministro de Estado, Pérez Caballero, comprometiéndose a proveer lo antes posible las plazas, aclaró que «por sus conocimientos y por el tiempo que ha desempeñado el cargo de ministro de España en Tánger, creyó mi digno antecesor que era de utilidad en cuanto no pasaran las circunstancias actuales, conservarlo en comisión en el Ministerio de Estado a manera de consultor».¹⁶⁸ Estas largas ausencias de

¹⁶⁵ DSC. CD, 14 de junio de 1912, N° 138, p. 3814. Una realidad que, como explica Ralph Blessing, se estaba consolidando desde finales del siglo XIX y lo hará con mayor fuerza a partir de la Primera Guerra Mundial. Vid. Ralph BLESSING: «A Changing Diplomatic World...», pp. 73-74.

¹⁶⁶ Keith HAMILTON y Richard LANGHORNE: *The Practice of Diplomacy...*, p. 137.

¹⁶⁷ DSC. CD, 23 de noviembre de 1906, N° 140, pp. 4267-4268.

¹⁶⁸ DSC. CD, 18 de diciembre de 1906, N° 157, pp. 4691-4692.

sus puestos de destino volvieron a dar pie a los detractores de los diplomáticos a colocar las tijeras en posición de ataque. Joaquín Llorens vertió sobre el caso todo el peso de la deducción lógica: «Y claro es, o sobran en esta capital o en el punto a donde están destinados; y si allí no hacen falta, demostrado queda que se deben suprimir sus empleos.»¹⁶⁹

La recriminación de estas prácticas hacía surgir a su vez otra realidad censurable en el entorno diplomático, esto es la desigualdad de trato entre quienes contaban con influencias en el seno del Ministerio (logrando entre otros favores, permanecer en comisión en Madrid o en destinos europeos) y quienes carecían de ellas, viéndose obligados a acudir a aquellos destinos no deseados, por lejanos, poco interesantes o hasta penosos.¹⁷⁰ Precisamente el hecho de que la diplomática fuera una carrera basada en el favor recibió fuertes críticas en el Parlamento.¹⁷¹ Tanto por el hecho en sí, como por las negativas consecuencias que se podrían derivar de ello. El mismo Llorens, por ejemplo, achacó lo que consideraba como un fracaso para España en el tratado con Francia de 1904 —sobre la base de lo que conocían de él—, o el anterior de París, al hecho de que los embajadores que llevaron a cabo aquellas negociaciones no fueran profesionales capacitados para esas misiones, sino que habrían obtenido sus puestos en función de la carrera política que habían hecho y de su consiguiente posición, como ocurriría, por demás, de manera general con los puestos de embajador.¹⁷² En este mismo sentido se pronunció Leopoldo Romeo, reproduciendo la imagen de la diplomacia como una profesión inútil e incluso perjudicial, que implicaba además una onerosa carga para la sociedad: «el Cuerpo diplomático [...] es el que absorbe, consume y malgasta la mayor parte del presupuesto de Estado, [y] cuando llega la ocasión, no se acuerda ni siquiera de dejar las claves que son necesarias para que el embajador de Francia descifre los telegramas oficiales de los cuales, como antes os decía, hubiera dependido tal vez la no declaración de la guerra»¹⁷³, refiriéndose a los diplomáticos españoles que se habían marchado de Washington llevándose con ellos las claves, de manera que las

¹⁶⁹ DSC. CD, 24 de noviembre de 1906, N° 141, p. 4207.

¹⁷⁰ DSC. CD, 18 de octubre de 1910, N° 44, p. 1202.

¹⁷¹ Sobre la práctica del favoritismo en el Ministerio de Estado en nuestro periodo, véase Ángel MARTÍNEZ DE VELASCO: «La reforma del cuerpo diplomático por Primo de Rivera», en *Revista Internacional de Sociología*, N° 35, 1980, pp. 409-442, pp. 420-422.

¹⁷² DSC. CD, 24 de noviembre de 1906, N° 141, p. 4206. También lo había criticado Leopoldo Romeo el año anterior: DSC. CD, 9 de diciembre de 1905, N° 44, p. 1131. Sin embargo, no todos lo veían como un inconveniente; otros, como Villanueva, más bien al contrario, pensaban que la deficiente diplomacia española podría encontrar remedio «en el momento en que [...] se nutra dentro de las más altas y selectas categorías de la política, entre los que más se distinguen en la esfera del Gobierno y de la dirección de España, y cuando, a su vez, la diplomacia sea escuela en que aprendan mucho los que han de ir pasando por ese banco, por el Gobierno de la Nación»: DSC. CD, 13 de diciembre de 1904, N° 55, p. 1857.

¹⁷³ DSC. CD, 9 de diciembre de 1905, N° 44, p. 1129.

comunicaciones enviadas a la capital no pudieron ser descifradas, en vísperas de la guerra por Cuba.¹⁷⁴

Resulta sorprendente que en estos años, y habiendo identificado un buen número de deficiencias en el funcionamiento de la carrera diplomática —que se venían arrastrando desde tiempo atrás— no hubieran surgido propuestas para reformar y regular de manera más estricta y clara tanto los sistemas de selección como los de ascensos y provisión de plazas, con el objetivo de erradicar aquellos abusos y carencias de la carrera.

Frente a esta casta inútil que conformaban, a ojos de muchos diputados, los diplomáticos, emergía el cuerpo consular cual ejército de sufridos e infatigables trabajadores, que eran quienes realmente soportaban la principal carga de la acción exterior del Estado¹⁷⁵, y sin embargo, eran arrinconados y colocados en una situación de inferioridad absoluta en el organigrama de los servicios exteriores. El propio Ministerio, en el que «no han imperado nunca más que los egoísmos diplomáticos», sería el espacio donde más elocuentemente se manifestaría esta realidad. En efecto, la presencia de los cónsules en los cargos del departamento era ínfima, ya que incluso los puestos de aquellas secciones más estrechamente vinculadas con las funciones consulares, como la Sección de Comercio o el Centro de Información Comercial podían ser desempeñados tanto por cónsules como por diplomáticos, lo que constituiría por parte de los ministros de Estado «un procedimiento muy peregrino para traer a sus paniaguados de la carrera diplomática y hacer nuevas vacantes en el extranjero».¹⁷⁶ Un vistazo a la *Guía Oficial de España* de cualquiera de estos años, que presenta el listado del personal del Ministerio, confirma esa superioridad numérica de los diplomáticos criticada por los parlamentarios.

Considerados los cónsules, por una buena parte de los diputados, como los únicos agentes del servicio exterior que intervenían en los asuntos comerciales, atribuyéndoles en consecuencia los méritos en ese campo y habida cuenta del papel central que tenía el comercio en su concepción, resultaba evidente a sus ojos que el camino a emprender pasaba por la multiplicación del número de consulados, la dotación de medios y una generosa retribución para los agentes consulares.¹⁷⁷ Pre-

¹⁷⁴ Unas afirmaciones cuya veracidad no nos ha sido posible corroborar, ya que los autores consultados no mencionan tales hechos. Quedan, pues, tan sólo registradas como testimonio de las impresiones que el diputado en cuestión tenía acerca de los diplomáticos.

¹⁷⁵ El duque de Almodóvar del Río, ministro de Estado, lo lamentó con estas palabras: «Hace muchos años que está oyendo la Cámara que los diplomáticos son inútiles, son unos parásitos [...] y que lo único que existía, que lo único que trae dinero son los cónsules.» Vid. *DSC. CD*, 11 de diciembre de 1905, N^o 45, p. 1167.

¹⁷⁶ *DSC. CD*, 9 de diciembre de 1905, N^o 44, p. 1131.

¹⁷⁷ «[...] si tres cónsules [en Hamburgo, Bremen y Colonia] con 51.000 miserables pesetas han conseguido elevar en ocho o nueve años el comercio de exportación a 100 millones de marcos, ¿a cuántos no ascendería si el Cuerpo consular estuviese bien atendido, bien considerado, bien pagado, si no se diese el caso verdaderamente escandaloso y abusivo de que los intereses españoles en Berlín estén representados por un cónsul general honorario alemán, y judío por más señas?» *Ibidem*, p. 1129.

cisamente la remuneración del cuerpo consular, siempre ante el espejo del cuerpo diplomático, era uno de los principales motivos de queja de Sus Señorías. El cónsul, que habría pasado unas «rigurosísimas» oposiciones, a las que se había presentado «tal vez la juventud más brillante de nuestras Universidades», que llevaba, como decimos, el peso de la acción del Estado en el extranjero que contribuía al fortalecimiento de la economía nacional, que ejercía una función recaudadora para las arcas del Estado, resultaba el peor retribuido por este, ya que «el cónsul no puede pasar de cónsul general con 10.000 pesetas» al tiempo que los funcionarios de la carrera diplomática, que «pueden llegar a embajadores en cuanto les da la gana», tenían unos sueldos que doblaban a los de los cónsules.¹⁷⁸

Similar crítica se escuchó en el hemiciclo en más de una ocasión y casi siempre se levantaba algún diputado, cuando no el propio ministro, para rectificar aquellas afirmaciones, recordando, como lo haría Castro y Casaléiz, que los cónsules, además del sueldo y gastos de representación, disponían de un porcentaje de la recaudación por la prestación de servicios consulares, además de lo que pudieran cobrar por trabajos fuera del horario dedicado a sus labores consulares. Todo ello —perfectamente legal y legítimo— aumentaba los emolumentos de los agentes consulares. Sin embargo, en el caso de los diplomáticos no sólo no ocurría lo mismo, ya que no disponían de aquellos derechos obvencionales, sino que precisamente porque la remuneración estatal era escasa en relación a los gastos que ocasionaban las legaciones y embajadas, los jefes de las mismas tenían que poner a menudo sus propias fortunas a disposición de las misiones.¹⁷⁹

Si bien es cierto que los intereses y necesidades de los diplomáticos encontraron mucho menor eco en el Congreso —hasta el punto de que algún diputado lamentara que los intereses de esta carrera del Estado no fueran defendidos en el Parlamento¹⁸⁰—, sí nos encontramos, como acabamos de ver, algunas voces que se compadecían de las dificultades en que se encontraban «por la desproporción entre los medios de vida con que el Estado los remunera y el estatus social que por su profesión tienen que mantener»¹⁸¹, lo que se hacía especialmente grave en los países americanos, algunos de ellos como Argentina con una gran carestía de vida.¹⁸² El hecho de que la remuneración percibida por el Estado no fuera suficiente, haciendo falta una fortuna personal para completarla, tenía otra derivada, que no

¹⁷⁸ *Ibidem*, p. 1131. Un análisis de las diferentes condiciones de ambos cuerpos, que implicaban una mejor posición para los diplomáticos frente a los cónsules, puede verse en Ángel MARTÍNEZ DE VELASCO: «La reforma del cuerpo diplomático...», pp. 412 y ss.

¹⁷⁹ *DSC. CD*, 11 de diciembre de 1905, N° 45, p. 1165. Véase la similar intervención del mismo diputado, años más tarde: *DSC. CD*, 15 de junio de 1912, N° 139, p. 3852.

¹⁸⁰ *DSC. CD*, 18 de diciembre de 1906, N° 157, p. 4691.

¹⁸¹ *Ibidem*. Recordamos aquí lo señalado en el capítulo anterior con respecto a lo análogo de la situación en otros países, como lo reflejaba Maïa CROSS: *The European Diplomatic Corps...*, p. 111.

¹⁸² *DSC. CD*, 8 de febrero de 1904, N° 120, p. 3732.

escapaba a los ojos de los diputados, y que si bien en estos primeros años tan sólo quedó apuntada, alcanzaría mayor notoriedad tiempo después. Nos referimos a la exclusión automática de la carrera de aquellos que no dispusieran de dicha fortuna personal, sobre la que hemos hablado en el primer capítulo.

No faltaron, por lo tanto, quienes pusieran algo de peso en el platillo de los diplomáticos para tratar de equilibrar la balanza. En el ánimo de todo este grupo estaba romper ese antagonismo que habían construido sus compañeros, sobre la base de lo que Castro y Casaléiz llamó *furor consularis*, importando el término de Francia, y que se había adueñado del Parlamento español, al igual que del de otras muchas naciones.¹⁸³ Por el contrario, estos diputados querían presentar a ambos cuerpos como ramas complementarias de una misma empresa que tenía en la economía su principal actividad. Así lo sostuvieron, entre otros, Antonio de Castro y Casaléiz¹⁸⁴ o José Canalejas, quien, como presidente del Consejo de Ministros, consideraba que la función primera y principal de un embajador residía en el fomento de las relaciones económicas y en el fomento de los intereses materiales de su país, en la medida en que su misión de representación nacional trascendía las instituciones políticas y representativas y pasaba a englobar el conjunto de los intereses y necesidades de la nación¹⁸⁵.

3. 2. «Comercializar el Ministerio de Estado»

Como ha quedado dicho, desde mucho antes de la guerra, así el Parlamento como los Gobiernos fueron conscientes de la necesidad de reforzar la labor de promoción y expansión comercial y de que el Estado interviniera de alguna manera para auxiliar las iniciativas emprendedoras, especialmente en aquellas zonas con potencial comercial que, sin embargo, no contaban con presencia española o esta era muy limitada. Profundizando en esta idea, en las páginas siguientes quedará patente la orientación comercial que el Parlamento español del periodo alfonso querían imprimir al Ministerio de Estado, y que nos servirá como pórtico para el capítulo siguiente, en que analizaremos, entre otros aspectos, las respuestas que dio el Ministerio al creciente protagonismo de lo comercial en las relaciones internacionales.

Tan pronto como 1904 se plasmaba este pensamiento en el Congreso de los Diputados, con ocasión del debate iniciado por José de Zulueta, de regreso de su viaje económico por América, al que hemos aludido ya. Una intervención que nos re-

¹⁸³ DSC. CD, 11 de diciembre de 1905, N° 45, pp. 1165-1166. Véase también las afirmaciones, en el mismo sentido, de Rosado, en DSC. CD, 14 de junio de 1912, N° 138, p. 3816.

¹⁸⁴ DSC. CD, 11 de diciembre de 1905, N° 45, p. 1166.

¹⁸⁵ DSC. CD, 15 de junio de 1912, N° 139, p. 3850.

sulta altamente interesante tanto por este hecho, como por reflejar un rasgo característico de estos primeros años a la hora de abordar los diputados las cuestiones relativas al aparato diplomático: identificaban con bastante acierto los problemas, pero a la hora de concretar la receta para su solución, a menudo dejaban tan sólo señalado el horizonte hacia el que había que caminar, sin alcanzar a concretar de manera estructurada sus propuestas.

En su larguísima intervención¹⁸⁶ —con la que buscaba que la Cámara tomase conciencia de la necesidad de construir lo que hoy llamaríamos una política de Estado, «una política verdaderamente nacional» para el comercio de exportación de España, que perdurase por encima de los cambios ministeriales y de gobierno—, reclamó la especialización del personal diplomático y consular en las cuestiones económicas, comerciales e industriales. Era preciso ponerse a la altura de las demás naciones que desplegaban con ventaja una acción económica en la América latina y cuyos agentes eran, en opinión de Zulueta, unos atentos informadores sobre la marcha de los mercados en todas sus derivadas.¹⁸⁷

Para una labor eficaz en ese sentido, proponía la especialización de un determinado número de vice-cónsules, con una dedicación exclusiva a las tareas de representación comercial. Coincidió aquí con las ideas que se veían en Francia por parte de los medios comerciales e industriales, quienes, desconfiando de las capacidades de los cónsules para los asuntos comerciales, o negándolas directamente, pedían que esas funciones —que en Francia tomarían la forma de agregados o consejeros comerciales— las desempeñaran sobresalientes elementos de los medios comerciales a título honorífico y, por lo tanto, no oneroso para las arcas públicas. A pesar de su desconocimiento del ordenamiento diplomático, de su desprendimiento en aplicarlo religiosamente —como él mismo señaló—, y de lo impreciso y errático de sus planteamientos, lo que estaba haciendo era reclamar para la diplomacia española —por vagos que fueran sus términos— una formación, una actitud y, finalmente, una estructura especializada en la promoción y en la expansión económica y comercial del país.

En su respuesta, el ministro de Estado reseñó tres medidas que se habían tomado ya en este sentido y que analizaremos con detenimiento en el siguiente capítulo: la creación, a título de ensayo, de los puestos de agregados comerciales durante el mandato del duque de Almodóvar del Río (1898-1899)¹⁸⁸, la puesta en marcha en

¹⁸⁶ Que despertó vivo interés en el hemiciclo, hasta el punto de prorrogar ampliamente la sesión, así como el entusiasmo de muchos diputados (el *Diario de Sesiones* consigna en algún momento aplausos y vivas expresiones de aprobación en todas partes del hemiciclo).

¹⁸⁷ La intervención de José de Zulueta y sus propuestas, en *DSC. CD*, 5 de febrero de 1904, Nº 118, pp. 3664-3668.

¹⁸⁸ Si bien fue una iniciativa del Ministerio de Hacienda y los agentes fueron escogidos entre el personal del Cuerpo de Aduanas, sin demasiada continuidad.

1899 por parte del mismo ministro de la Junta de Comercio de Exportación así como la creación un año antes del Centro de Información Comercial, que había trabajado igualmente en auxilio de la primera, para suplir las deficiencias derivadas de su irregular funcionamiento.¹⁸⁹

Si lo comercial constituía la médula de la diplomacia¹⁹⁰, se hacía imprescindible proporcionar a los futuros diplomáticos y cónsules una adecuada formación en estas cuestiones. La orientación del proyectado Instituto Diplomático y Consular debía ir en ese sentido a ojos de varios parlamentarios, como Castro y Casaléiz. Pero no sólo debían poder adquirir una formación teórica: este diputado se hizo eco años más tarde de la sugerencia que Paul Deschanel hacía al gobierno francés para que concertase convenios de colaboración con el *Crédit Lyonnais* y otras entidades comerciales de París, de modo que agregados diplomáticos y alumnos consulares¹⁹¹ realizaran en aquellos centros unas prácticas durante seis meses o un año «con objeto de que adquiriesen los conocimientos necesarios respecto de lo que podríamos llamar el mecanismo interior del comercio», y propuso que se adoptase una medida similar en España

«porque se cree por algunos jóvenes diplomáticos que todavía se sigue la política del año 1860, cuando realmente estamos en el 1910; [...] porque así se enseñaría a nuestros diplomáticos a estar bien penetrados de cuál es su verdadera misión, prestando una atención preferente, y como se merecen, a las cuestiones comerciales. De ese modo, el fomento de las relaciones comerciales con cada país será más activa y más eficaz.»¹⁹²

Si en los primeros años del reinado alfonsino la defensa del cuerpo consular se había basado en una puesta en valor de su trabajo y de la misión que estaba llamado a cumplir frente al cuerpo diplomático, así como en la reclamación de una mejora de sus retribuciones y de los medios y recursos puestos a su disposición, para colocarlos a la altura de su importancia, a partir de 1914 estas cuestiones no desaparecerán: se seguirá reprochando la baja retribución de los cónsules¹⁹³ y los escasos medios de que disponían los consulados con las negativas consecuencias para perpetuar los vicios de la profesión¹⁹⁴; se seguirá denunciando la existencia de

¹⁸⁹ Zulueta pidió una regularización de su actividad, con reuniones a intervalos fijos. La intervención del ministro, en *DSC. CD*, 8 de febrero de 1904, N° 120, pp. 3726-3727 y 3733-3734.

¹⁹⁰ «La diplomacia es esencialmente comercial, porque el comercio es a la diplomacia lo que la Hacienda es a la política» dirá Castro y Casaléiz: *DSC. CD*, 18 de octubre de 1910, N° 44, p. 1191.

¹⁹¹ El de *élève vice-consul* era el primer escalafón de la carrera consular.

¹⁹² *DSC. CD*, 18 de octubre de 1910, N° 44, pp. 1191-1192.

¹⁹³ *DSC. CD*, 22 de noviembre de 1916, N° 96, pp. 3036-3037.

¹⁹⁴ *Ibidem*, p. 3039.

dos clases, privilegiada y no privilegiada, los diplomáticos y los cónsules respectivamente¹⁹⁵; así como la hegemonía diplomática en el Palacio de Santa Cruz, que seguía sin confiar a los funcionarios de la carrera consular sus servicios técnicos.¹⁹⁶

Sin embargo, la batalla a favor del cuerpo consular se vio redoblada en este periodo y, lo más importante, se articuló a través de propuestas concretas, dirigidas a su especialización, con el objetivo de pertrecharlo y prepararlo adecuadamente para que pudiera hacer frente a los grandes retos que traería consigo el mundo nuevo surgido de la guerra, en el que se consagraría la centralidad de lo comercial en la vida internacional. Por otra parte, si bien persistió en determinados sectores de la Cámara la animadversión hacia el cuerpo diplomático¹⁹⁷, al igual que se mantuvo en la opinión pública la imagen de funcionarios ociosos y de escasa utilidad¹⁹⁸, aquella se vería desdibujada por la fuerza de las propuestas positivas en favor de una reorganización de las dos carreras, puestas ambas al servicio de la expansión comercial. Podemos afirmar, por lo tanto, que será realmente a partir de los años de la guerra, y de una manera especial tras el final de la misma, cuando en el Congreso de los Diputados se preste atención de manera decidida a la organización y al funcionamiento del aparato diplomático del Estado. En este sentido, la Gran Guerra sí tuvo una influencia directa, como lo iremos comprobando en las páginas siguientes, en la actitud de los diputados, determinándoles a perfilar, concretar y estructurar unas propuestas que con anterioridad habían quedado tan sólo planteadas, ante la enunciación de los problemas, deficiencias y necesidades de dicho aparato diplomático.

¹⁹⁵ DSC. CD, 25 de junio de 1914, N° 60, p. 1619.

¹⁹⁶ DSC. CD, 22 de noviembre de 1916, N° 96, pp. 3035-3036.

¹⁹⁷ Si con anterioridad habíamos visto que los adelantos tecnológicos eran invocados para justificar la supresión de determinadas embajadas y el desempeño de la jefatura de varias de ellas por un mismo embajador, ahora nos encontramos a algún diputado que llega más lejos y pide la supresión de la carrera diplomática misma, argumentando que con aquellos adelantos tecnológicos la labor de antaño de los diplomáticos se había hecho innecesaria y sus funciones se habían visto reducidas simplemente a la transmisión de la información entre su ministerio y los gobiernos extranjeros. Por consiguiente, cabía su eliminación, pasando el cuerpo consular a asumir aquellas funciones, siendo además el único que requería de una formación específica y que justificaba su existencia como cuerpo especial del Estado. Vid. intervención del diputado republicano Manuel Marraco: DSC. CD, 18 de febrero de 1919, N° 125, pp. 5089-5091.

¹⁹⁸ En su primer número de 1919, la revista *España*, dirigida por Luis Araquistáin, traía en portada un artículo en que satirizaba a los diplomáticos, condensando muchas de las críticas que habíamos visto entre los diputados a lo largo de los años anteriores. Sosteniendo que en España no existía realmente una función diplomática digna de ese nombre, lo justificaba en los siguientes términos: «Acaso que el trabajo de estos señores sea diplomacia, y ellos por hacerlo serán llamados diplomáticos. ¿Qué hacen? Pues varias e importantes cosas que pueden reducirse a las siguientes: doblar papel de oficio, con margen más ancho o más estrecho según los casos, sacar punta a los lápices, apretar la prensa del copiador, copiar de por sí, sin procedimiento mecánico, señalar la adherencia del anejo con una rayita en el margen del despacho, escrito “anexo” o “anejo” según la importancia del documento, cifrar un telegrama sin interés, dando noticias de la salud de una persona real, redactar en claro, y generalmente sin sintaxis, un despacho que podría ser interesante, etc... ¿Pero y el jefe que hará? Pues generalmente inspirar como se deben ejecutar estos menesteres.» *España*, 2 de enero de 1919.

Esta renovada arremetida no se puede desligar de la entrada con fuerza en estos debates de los diputados catalanes agrupados en torno a la Lliga regionalista, entre los que sobresalió Francesc Cambó, eso sí, muy hábilmente acompañado por otros compañeros suyos. Destacaron sin duda por su elocuencia y la claridad y coherencia de sus discursos, pero sobre todo por el realismo y sensatez de sus propuestas. Fundamentalmente pragmáticas, impresionaron, frente a muchos de sus compañeros de otros partidos, lo certero de sus observaciones así como la capacidad de tomar el pulso a la realidad política y económica internacional, trazando con acierto los derroteros que irían a tomar en los años inmediatamente posteriores —demostrando con ello una inteligente comprensión de la época en que estaban entrando—, así como las medidas que hubiera debido adoptar España para encararlos bien preparada.

Pues bien, la Cámara fue cada vez más consciente de la urgencia de llevar a cabo la tantas veces prometida y aplazada reforma global del aparato diplomático. Cuando en 1916 el Gobierno hizo de nuevo una llamada a la paciencia de los diputados que pedían toda una serie de cambios e innovaciones, remitiendo aquellas modificaciones a un plan de reorganización meditado y de conjunto que se estaría preparando, el reformista Barcia le recordó con cierta exasperación que no se había logrado superar las promesas y las declaraciones solemnes y que «las nuevas necesidades, la orientación novísima que hay que imprimir a la política exterior de España» seguían esperando las medidas reformatorias que precisaban, de nuevo bajo el pretexto de las limitaciones presupuestarias.¹⁹⁹ A principios de 1919 volvió a atacarse con fuerza esta falta de voluntad por parte de los sucesivos gobiernos para emprender la «inmediata y necesaria reforma de toda la organización diplomática y consular», lo que se traducía en la ausencia de grandes cambios en el presupuesto del departamento de Estado desde finales del siglo XIX, en opinión del catalanista José Bertrán y Musitu²⁰⁰, una censura a la que se sumaron otros diputados como García Guijarro²⁰¹, que recordó declaraciones del propio ministro de Estado, quien había reconocido que las carreras diplomática y consular «no están acopladas a las necesidades que la vida moderna exige, ni a lo que las corrientes de expansión que son la vida de un país, demandan».²⁰² Especialmente grave era para el diputado de la Lliga Rafael Vehils esa ausencia de un plan de conjunto en lo que concernía a las relaciones de España con América —fundamentalmente las comerciales—, pues

¹⁹⁹ DSC. CD, 22 de noviembre de 1916, N° 96, pp. 3042-3043.

²⁰⁰ DSC. CD, 18 de febrero de 1919, N° 125, p. 5095.

²⁰¹ Recordando además las manifestaciones de otros compañeros suyos, de diversas sensibilidades políticas, como Ventosa y Cambó de la minoría regionalista; Santa Cruz, Azzati y Ayuso y Lerroux de la republicana; Cierva; el conde de San Luis o Barcia.

²⁰² DSC. CD, 18 de febrero de 1919, N° 125, pp. 5099-5100. Un año más tarde volvió García Guijarro a hacer similares reclamaciones, indicando la unificación de las dos carreras, en la línea de lo que habían hecho otros países. DSC. CD, 3 de marzo de 1920, N° 79, p. 4695.

no había sabido responder a la metamorfosis experimentada por una buena parte de aquellos pueblos.²⁰³

Todavía al final del parlamentarismo de la Restauración se escuchó en el hemisiciclo el lamento de «aquella inmovilidad que en este particular ha sido siempre la nota característica de España». De nuevo un diputado de la minoría regionalista, Aunós, proclamaba de forma dramática que «ninguno de los grandes problemas que plantea la inquietud actual del mundo, la crisis de ideas y principios a que está hoy sometida la Humanidad, ha tenido aquí su repercusión, su necesaria resonancia», de manera que «este presupuesto se refiere más bien a las necesidades internacionales de nuestro país hace veinte o treinta años que a las de la España de hoy, puesto que a aquellas responde casi toda la organización actual del Ministerio de Estado». Más duro se mostró aún con el funcionamiento de las carreras diplomática y consular, que para él «es hoy casi el mismo que era en el período del Congreso de Viena», a pesar de que «desde entonces han cambiado muchísimo las circunstancias de la vida internacional».²⁰⁴

La aparente pasividad gubernamental no desanimó a todos estos diputados, que siguieron desarrollando en el Parlamento sus propuestas. Una de las que mayor adhesión concitó fue la propuesta de Cambó de establecer una división geográfica dentro del cuerpo consular, con el fin de lograr una especialización en aras de una mayor eficacia de su labor, dadas las profundas diferencias existentes entre los distintos ámbitos geográficos en que desempeñaban su labor. Considerando que el continente europeo era bien conocido por los comerciantes españoles, propuso que se crearan dos grandes grupos de especialidad, uno correspondiente a América y el otro a Oriente, regiones donde «el cónsul tiene que ejercer una acción perforadora».²⁰⁵ El diputado reformista Augusto Barcia apoyó esta propuesta, haciendo alusión a una proposición de ley que se estaba discutiendo en Francia para organizar el cuerpo consular en seis grandes zonas: «una que afecta a España y a las Repúblicas americanas, otra a los países sajones, como Inglaterra, Canadá y los Estados Unidos, otra al centro europeo, o sea a la zona germánica, que comprende Dinamarca, Holanda, Alemania y Austria-Hungría, otra para la zona eslava —Rusia, Servia y Bulgaria—, otra para la zona oriental y otra para la zona asiática».²⁰⁶

²⁰³ DSC. CD, 26 de febrero de 1919, N° 130, p. 5309.

²⁰⁴ DSC. CD, 1 de junio de 1922, N° 50, pp. 2073-2074. Algunas consideraciones genéricas sobre los condicionantes y limitaciones de la modernización del aparato exterior del Estado español en este período, se pueden encontrar en José Luis NEILA HERNÁNDEZ: *Regeneracionismo y política exterior...*, pp. 49-50.

²⁰⁵ DSC. CD, 22 de noviembre de 1916, N° 96, p. 3074.

²⁰⁶ *Ibidem*, p. 3076. En 1922 se hablaba aún en la Comisión de Asuntos exteriores de la Cámara de los Diputados francesa de la repartición en zonas de los puestos y agentes en el extranjero. En esta ocasión fue Louis Marin quien presentó un proyecto en este sentido, y que se pasó a la subcomisión encargada de estudiar la reorganización de los servicios diplomático y consular. Vid. Procès verbaux de la Commission des Affaires étrangères, Séance du 31 mai 1922, Archives Nationales (en adelante AN), C//14634.

Cuando en 1919 Bertrán y Musitu volvió a plantear la cuestión²⁰⁷, García Guijarro, como miembro de la Comisión de presupuestos, consideró esa reforma sumamente difícil, apostillando que ningún país la había implementado, salvo el Reino Unido, en razón de su especial configuración en relación a sus dominios. Para paliar de alguna manera esta imposibilidad, la Comisión había introducido en el presupuesto una ligera pero importante modificación, que estipulaba que los puestos podían ser desempeñados por un cónsul de primera o de segunda categoría indistintamente.²⁰⁸ De este modo, pudiendo los cónsules ascender en el puesto en que se encontraban, y pudiendo quedarse en el mismo lugar durante un mayor tiempo, se favorecía una determinada especialización, recogiendo con ello una corriente de opinión manifestada anteriormente en la Cámara. No obstante, el presupuesto que se estaba debatiendo no llegó a aprobarse, procediéndose a la prórroga hasta el 31 de marzo de 1920 de los presupuestos que habían regido con anterioridad²⁰⁹, con lo que la incipiente especialización regional quedó sin efecto.

En el orden de la expansión comercial surgieron en el Congreso otras dos propuestas, la creación de museos comerciales y la puesta en marcha de una serie de misiones comerciales. La propuesta de García Guijarro para la creación de los primeros nos afianza en nuestra percepción de que eran los consulados los que se concebían como los espacios naturales de fomento de las relaciones comerciales y del propio comercio exterior, comprobándose en ello una continuidad en el tiempo. En efecto, el diputado proponía que estos museos se instalasen en los propios consulados, convirtiéndose estos en «el medio de fomento, de engrandecimiento comercial más extraordinario».²¹⁰ Así lo entendía también el ministro de Hacienda, Santiago Alba, quien percibía la posible creación de este tipo de museos como «un complemento de ese desarrollo de la organización consular» que se estaban planteando, una vez más.²¹¹

Cuando Cambó apoyó esta idea, computándola como indispensable, incidió en un punto que resultaba fundamental en todo lo relacionado con la acción de promoción y expansión comercial, esto es, la estrecha colaboración entre el Estado y los medios privados. Se trataba de que a los medios empresariales se les permitiera tener una mayor intervención y capacidad de decisión en todos estos proyectos. Por eso, ante el freno que quería poner el ministro de Hacienda, reclamando un

²⁰⁷ Invocando de nuevo el proyecto francés, cuyo desenlace desconocía sin embargo, proponía tres zonas, Europa, América del Sur y Oriente, «es decir, donde tenemos nosotros intereses más próximos, más inmediatos y más importantes; donde más conviene establecer nuestra relación comercial».

²⁰⁸ DSC. CD, 18 de febrero de 1919, N^o 125, pp. 5098-5100.

²⁰⁹ Proyecto de ley del 29 de julio de 1919, DSC. CD, N^o 120, Ap. 8. Como subraya Miguel Martorell, entre 1915 y 1920 las Cortes «fueron incapaces de aprobar» un presupuesto nuevo. Vid. Miguel MARTORELL: «Gobierno y Parlamento...», p. 235.

²¹⁰ DSC. CD, 22 de noviembre de 1916, N^o 96, pp. 3040-3041.

²¹¹ *Ibidem*, p. 3082-3083.

estudio previo, sobre la organización, dirección y carácter de estos museos, Cambó no dudó en responder que «la elección de los sitios y el carácter y la especialización que se ha de dar a esos museos comerciales, quien lo ha de determinar son los productores españoles, la colaboración de los productores españoles, que han de facilitar todas las muestras y hasta pueden participar en los gastos de instalación», contando con su colaboración —canalizada a través de las Cámaras de Comercio y las de Industria— incluso para designar al personal que en los consulados se hicieran cargo de estos museos. De esta manera, la acción del Estado quedaría reducida a una «obra de iniciación, de estímulo, de poner en contacto a los productores, de excitarlos a que se pongan de acuerdo para realizar esa labor de constituir el museo comercial»²¹².

El mismo espíritu quiso imprimir Cambó a su propuesta de puesta en marcha de misiones comerciales, cuya organización pretendía que recayera sobre los hombres de negocios. Tanto la Comisión de presupuestos como el Gobierno coincidieron con el diputado catalán en que se trataba más bien «de la iniciativa particular que de la iniciativa del Gobierno». Por ello, lo que consiguió Cambó fue que el presupuesto trajera —por vez primera— el concepto, acompañado de una cantidad simbólica, que convinieron en 50.000 pesetas, para que los industriales se vieran estimulados a organizar este tipo de misiones, sabiendo que podían contar con el concurso del Estado. Su intención era que se estimulase la organización de una misión comercial en América del Sur con la solidez y garantías necesarias, y lograrse unos resultados positivos, para que este tipo de acciones se hicieran merecedoras de esa subvención y, en ese caso, se llegase a la ampliación de esa partida en el futuro.²¹³

En el siguiente presupuesto, el correspondiente a 1919-1920, aparecía ya incluida una partida de 100.000 pesetas para un museo comercial en Panamá, y se elevó también a 250.000 pesetas la consignación inicialmente pensada en 50.000 destinada a las misiones comerciales. En el enunciado de estos presupuestos y en su posterior debate surgió una apreciación muy sutil, pero que nos da la medida de hasta dónde estaba dispuesto a llegar el Ministerio en lo que respecta a la participación de los ámbitos privados en su área de acción. Para blindar esa intervención en la organización de las misiones comerciales, la Comisión de presupuestos había señalado que las personas que se pusieran al frente de aquellas fueran nombradas por el Gobierno «a propuesta de las Cámaras de Comercio e Industria», con el claro objetivo de que «no tuviera el Ministro facultad discrecional para nombrar a cualquiera», sino que se viera obligado a actuar de consuno con las entidades económicas, «que sienten y ven palpitar la vida realmente económica, la vida de

²¹² *Ibidem*, pp. 3081-3082.

²¹³ *Ibidem*, pp. 3086-3087.

la industria y del comercio».²¹⁴ Sin embargo, el Parlamento no logró aprobar tampoco ese presupuesto y, cuando se trajo un nuevo proyecto de ley, en 1920, esa obligación del ministro desaparecía del enunciado. Una ausencia que no pasó desapercibida a los ojos de los diputados. Especialmente a los de García Guijarro²¹⁵, que la había incluido el año anterior, y a los de Bertrán y Musitu, quien con un pesimismo no disimulado expuso al Congreso un amplísimo relato en que puso de manifiesto que, en buena medida, las discusiones y debates, las negociaciones emprendidas por los partidos políticos con el gobierno y sus posteriores resultados tenían la virtud de poner de manifiesto las opiniones y orientaciones de los distintos grupos o facciones parlamentarias en estas materias, pero que en muy escasas ocasiones alcanzaban una incidencia real sobre los presupuestos, entre otras cosas, porque después de todos los trámites a que se sometían, a menudo no llegaban a ser aprobados de manera definitiva, y en la siguiente ocasión había de comenzarse todo el trabajo. Subrayó Bertrán que lo que se había intentado en 1916 y en 1919 era precisamente que no se dejase «sólo en manos de la Administración» la organización de las misiones comerciales, tanto por los abusos que consideraba que podrían originarse de esa práctica, como por considerar que sólo las Cámaras de Comercio podrían orientar adecuadamente al ministro de Estado sobre los lugares en que convenía enviar a aquellas, como por la necesidad de que la persona nombrada estuviera constantemente en contacto con la Cámara de Comercio que la había propuesto²¹⁶.

El acuerdo al que llegaron con el Gobierno²¹⁷ repuso ese añadido a la partida presupuestaria, pero con una modificación: donde decía «De acuerdo con» ahora dirá «Teniendo en cuenta la información de las Cámaras de Comercio».²¹⁸ El Ministerio de Estado se guardaba así una amplísima libertad de acción, ya que no quedaba atado al criterio de aquellos organismos. La colaboración con los medios privados era vista con buenos ojos, pero siempre y cuando el Ministerio mantuviera el control sobre la misma.

²¹⁴ Intervención de García Guijarro, miembro de la Comisión de presupuestos, en *DSC. CD*, 18 de febrero de 1919, N° 125, p. 5102.

²¹⁵ *DSC. CD*, 3 de marzo de 1920, N° 79, p. 4698.

²¹⁶ *DSC. CD*, 4 de marzo de 1920, N° 80, pp. 4733-4734.

²¹⁷ Quien, rechazando esa acusación, recordó que, a pesar de no haberse aprobado los presupuestos, en los últimos años se habían nombrado dos agentes para ese tipo de misiones, y los dos habían sido designados a indicación de organismos externos, la Cámara de Comercio de Baleares y la Casa de América de Barcelona. Vid. *DSC. CD*, 5 de marzo de 1920, N° 81, pp. 4775-4776.

²¹⁸ *DSC. CD*, 9 de marzo de 1920, N° 82, p. 4826.

3. 3. *La Conferencia parlamentaria internacional del Comercio: un foro en que a España se la esperó, pero apenas estuvo*

No quisiéramos terminar este apartado dedicado al interés del Parlamento español por la política internacional, en el que nos hemos detenido ampliamente en la atención privilegiada que los diputados prestaron a los asuntos del comercio exterior, sin referirnos al brevísimo contacto que tuvo el Congreso de los Diputados con la Conferencia parlamentaria internacional del Comercio, en la medida en que se trata de un episodio que concentra, a modo de muestra, una buena parte de las líneas discursivas de este libro y, especialmente relevante para este capítulo, ilustra las limitaciones del proceso de intervención del Parlamento en política internacional.

En 1913, a la iniciativa del Commercial Comitee de la Cámara de los Comunes británica, Eugène Baie²¹⁹, liderando un grupo de estadistas belgas, puso en marcha un proyecto que tenía por finalidad constituir una Conferencia parlamentaria internacional del Comercio con el objetivo de «poursuivre en commun l'unification du texte des lois en matière commerciale, et d'assurer ainsi aux nations participantes, grâce à leur mutuel concours, une protection plus efficace de leurs intérêts à l'étranger». Para llegar a constituir aquella Conferencia, Baie se dedicó durante varios meses a gestionar la creación de unos comités similares al británico en los principales parlamentos europeos. La forma adoptada variaría en cada caso: en Polonia, Portugal o Serbia se trataba de comités oficiales del parlamento respectivo, mientras que en el Reino Unido, Francia o Bélgica eran oficiosos; su composición era igualmente diferente: los comités francés y belga contaban con parlamentarios y consejeros técnicos, al tiempo que los del Reino Unido, Grecia o Portugal sólo incluían miembros de sus parlamentos.

En junio de 1914 se celebró la primera sesión de la Conferencia, en el Senado de Bélgica²²⁰, con la participación de los comités parlamentarios del Comercio de Alemania, Austria, Bélgica, Francia, Gran Bretaña, Países Bajos y Rusia, instituyéndose una Oficina permanente en Bruselas, bajo la presidencia del barón Descamps. Constatada la magnitud de la guerra y su profunda incidencia sobre la economía, la Conferencia, que se reunió por segunda vez en París en 1916, se vio forzada a ensanchar de manera significativa su campo de acción, abarcando «tous les problèmes économiques dont la guerre imposait le souci». Tras las reuniones de 1916 en París, 1917 en Roma y 1918 en Londres, a partir de 1919, cuando la Conferencia

²¹⁹ Eugène Baie (1874-1963) hizo estudios de Derecho en las universidades de Ginebra, París y Oxford y desarrolló su carrera profesional en el ámbito económico, en paralelo a su dedicación a la literatura. Se ocupó principalmente de las relaciones económicas entre Bélgica y los demás países. Entre 1920 y 1930 presidió el Instituto internacional de Comercio y el Instituto internacional de Estadística. <https://tresorsdelacademie.be/fr/patrimoine-artistique/buste-d-eugene-baie> [consultado el 15 de enero de 2018]

²²⁰ Bajo el patronato del rey Alberto y del Gobierno belga, y presidida por el ministro de Estado, barón Descamps.

se reunió de nuevo en Bruselas²²¹, sus trabajos se centraron en los problemas económicos relativos a la restauración de la paz²²². De esta manera, la Primera Guerra Mundial imprimió de repente a esta empresa una relevancia y otorgó a sus trabajos y a su propia naturaleza una notoriedad en el panorama internacional que, de otro modo, podemos presumir que habría tardado más tiempo en adquirir.

Tras haberse celebrado las dos primeras reuniones después de la guerra, sus integrantes decidieron hacer un llamamiento a los parlamentos de los Estados neutrales que aún no hacían parte de esta Conferencia y les invitaron a la séptima reunión, que iría a tener lugar en Lisboa en mayo de 1921. En el programa: el cambio (circulación fiduciaria); participación en los beneficios; transportes (ferrocarriles, vías navegables, régimen fluvial internacional...); simplificación de formalidades aduaneras y arreglos comerciales, entre otros.

A las Cortes españolas, la invitación les llegó por conducto de la Legación en Bruselas en junio de 1920²²³. El ministro español en la capital belga se encargó de transmitir el «especial empeño en convidar al Parlamento español» que tenía la Conferencia, en su decisión de pedir a los parlamentos de los Estados neutrales a tomar parte en sus trabajos. Sin embargo, al haberse suspendido las Cortes el 28 de abril²²⁴, no se pudo plantear la cuestión ante el Parlamento, y sólo cupo esperar a que se reanudaran sus trabajos²²⁵. Tras las elecciones al Congreso de los Diputados celebradas en diciembre de 1920, y la apertura de las Cortes el 4 de enero de 1921, la Secretaría General de la Conferencia parlamentaria internacional volvió a la carga y remitió a la cámara española, por conducto de la Embajada en Bruselas, hasta seis cartas insistiendo en su invitación²²⁶. En las sucesivas misivas iba Eugène Baie informando de los detalles de la organización, tratando de convencer a sus interlocutores para que dieran una respuesta afirmativa a su requerimiento. Tan sólo a

²²¹ En cada ocasión las altas instituciones de los distintos estados que hospedaron las reuniones otorgaron su patronazgo y en todas ellas diferentes miembros de los respectivos gobiernos asistían a las sesiones inaugurales. Así, en 1916 podemos ver a los presidentes de la República Francesa, Raymond Poincaré, y del Consejo de Ministros, Aristide Briand, junto al ministro de Comercio, Étienne Clémentel; en las tres sesiones celebradas durante la guerra, además de diversos miembros de los gobiernos respectivos, asistieron a las sesiones inaugurales los embajadores y jefes de legación de los estados aliados; en la reunión celebrada en 1920 en París, vemos de nuevo al presidente de la República, en esta ocasión Paul Deschanel, junto a varios de sus ministros: de Justicia (Garde des Sceaux), Comercio e Industria, Marina, Obras Públicas y Transportes, y otros altos cargos, como el subsecretario de Estado de las Regiones liberadas.

²²² *Conférence Parlementaire Internationale du Commerce. Septième Assemblée plénière*, Publication du Bureau Permanent de Bruxelles, 1921, pp. 3-6.

²²³ Carta de la Presidencia del Consejo de Ministros a los diputados secretarios del Congreso, 15 de junio de 1920, ACD, P-01-621-25-1.

²²⁴ DSC. CD, 28 de abril de 1920.

²²⁵ Presidente del Congreso al presidente del Consejo de Ministros, 25 de junio de 1920, ACD, P-01-621-25-1.

²²⁶ Dos de estos oficios remitidos por la Embajada van sin fecha, los otros son de: 21 de enero, 28 de febrero, 1 de abril y 4 de abril de 1921, *Ibidem*.

finales de abril de 1921, cuatro meses después de la apertura de las Cortes, se dio a conocer a estas la cuestión. Ambas cámaras tuvieron idéntica reacción, con ligera variación en la respuesta comunicada al Gobierno: «por tratarse de caso sin precedente en este Cuerpo Colegislador y que carece además de prescripción alguna reglamentaria aplicable a su resolución, se hace indispensable el previo estudio de la tramitación precedente, para poder someterla a la Cámara», rezaba la respuesta del Congreso de los Diputados.²²⁷

Tanto el secretario general de la Conferencia, como el presidente de la séptima asamblea, Mello Barreto²²⁸, siguieron insistiendo hasta el último momento: Eugène Baie, incluso entrevistándose con el presidente del Congreso en persona, a su paso por Madrid, camino a Lisboa para llevar a cabo los trabajos preparativos. No solamente le recordó las condiciones especiales y el hecho de que irían a acudir países tan lejanos como China y Japón, así como las importantes delegaciones que iban a enviar Francia (25 delegados, entre los cuales un ministro y cinco ex-ministros), Reino Unido (todo el Commercial Comitee) o Bélgica (15 delegados, incluyendo dos ministros), sino que apeló igualmente al elemento sentimental, recalcando la decepción que supondría para Portugal que su país vecino y hermano no asistiera. Para superar el obstáculo reglamentario, le propuso que fueran algunos diputados a título individual.²²⁹

In extremis, el 14 de mayo, a escasos diez días del comienzo de la Conferencia, se decidió el nombramiento de Eloy Bullón, vicepresidente del Congreso de los Diputados, como representante oficioso del mismo. Seguía el Parlamento en «la imposibilidad de hallar solución adecuada» para su colaboración con esta iniciativa e invocaba para su justificación nada menos que... ¡«el extraordinario apremio de tiempo que la urgencia del caso imponía»! No obstante, accedió a esta solución de compromiso a la luz de la importancia de los asuntos que se irían a tratar en aquella Asamblea, las gestiones reiteradas que se les habían hecho, las facilidades concedidas, así como el hecho de ser el Comité portugués el encargado de organizar la reunión.²³⁰

El entusiasmo de los parlamentarios españoles por esta obra no logró ser despertado en los meses siguientes, o quizá no encontraron el tiempo necesario para ocuparse del asunto y dar con la vía idónea por la que canalizar su colaboración con aquella. En efecto, Mello Barreto, nuevo ministro plenipotenciario de Portugal en Madrid hizo observar a Santiago Alba, ministro de Estado, que «España es la única Nación europea que no toma parte activa en dichas Conferencias»²³¹. Finalmente, cuando en noviembre de 1922 Eugène Baie volvió a invitar al Parlamento español

²²⁷ Carta al presidente del Consejo de Ministros, 22 de abril de 1921, ACD, P-01-621-25-1.

²²⁸ Telegrama al presidente del Congreso, 9 de mayo de 1921, *Ibidem*.

²²⁹ Eugène Baie al presidente del Congreso, 3 de mayo de 1921, *Ibidem*.

²³⁰ Presidente del Congreso a Eloy Bullón, 14 de mayo de 1921, *Ibidem*.

²³¹ El ministro de Estado al presidente del Congreso, 15 de febrero de 1923, *Ibidem*.

a una sesión de la Conferencia parlamentaria internacional, esta vez en Praga, en mayo de 1923²³² —dando por supuesto que se había constituido ya un «Comité Parlementaire Espagnol du Commerce»—²³³, el presidente del Congreso se vio en la obligación de declinar la invitación, confirmando que sólo como consecuencia del empeño puesto por Baie y del hecho de ser Portugal el huésped, se interesó el Congreso de los Diputados en aquella reunión, pero que la Cámara española no había emprendido en ningún momento la creación de un Comité de Comercio a imagen de los que funcionaban en otros países europeos.

Es cierto que alegó igualmente como justificación de su respuesta negativa, las circunstancias de las Cortes en aquel momento. En la correspondencia mantenida con el ministro de Estado, quedó así consignado:

«Sabe Vd. mejor que yo como para la fecha en que la referida Asamblea plenaria ha de reunirse es muy posible que haya en España un nuevo Parlamento. Sin Comité parlamentario de Comercio en que apoyarme; sin seguridad de que la persona designada para representarnos —siquiera oficiosamente— siga ostentando para el mes de Mayo la calidad de Diputado; y con la certeza de que entonces no continuaré yo en esta Presidencia, he de limitarme, pues, a acoger con la mayor simpatía la invitación, y hacer lo posible para su aceptación eficaz.»²³⁴

En efecto, por RD de 6 de abril de 1923 se disolvía el Congreso de los Diputados, la parte electiva del Senado y se convocaban elecciones.

Lo paradójico es que será la Asamblea Nacional del régimen de Primo de Rivera la que acuda de inmediato a la llamada de la Conferencia parlamentaria internacional. Habiendo sido constituida por Real Decreto-Ley del 12 de septiembre de 1927 y habiendo comenzado sus sesiones el 10 de octubre, Eugène Baie escribió enseguida a José Yanguas, presidente de la Asamblea, para pedirle su participación en la XIV reunión, que se celebraría en junio del año siguiente en París.²³⁵ Yanguas, tras consultarlo con Primo de Rivera y obtener su permiso, aceptó la invitación y nombró una delegación formada por Carlos Prast, Carmen Cuesta y Vicente Gay, vicepresidente y secretarios respectivamente de la Asamblea, y dos secretarios auxiliares²³⁶. Tampoco faltó España a la siguiente cita, la XV reunión, celebrada en Berlín en septiembre de 1929. En esta ocasión acudieron los asambleístas Pablo Soler y Guardiola, consejero de Estado y antiguo embajador, Vicente Gay, director

²³² Con un programa que incluía discusiones sobre el trato equitativo del Comercio internacional y la conclusión de tratados de comercio de larga duración; medidas para la regulación de los impuestos de industrias con diversas sedes; unificación de los diferentes tipos de legislación en materia de letras de cambio, cheques...; medidas para simplificar las comunicaciones y el tránsito; la explotación del Transiberiano; el cambio en relación a la vuelta al patrón oro, entre otros asuntos.

²³³ Eugène Baie al presidente del Congreso de los Diputados, 1 de noviembre de 1922, ACD, P-01-621-25-1.

²³⁴ Presidente del Congreso de los Diputados al ministro de Estado, 19 de febrero de 1923, *Ibidem*.

²³⁵ Eugène Baie al presidente de la Asamblea Nacional, 18 de noviembre de 1927, ACD, P-01-621-26.

²³⁶ Yanguas a Baie, 10 de enero, 28 de abril y 8 de junio de 1928, *Ibidem*.

general de Industria, el abogado José Illana y Samaniego y Wenceslao González Oliveros, gobernador del Banco Exterior de España²³⁷, designando igualmente dos secretarios auxiliares. Pero además, contribuyó la Asamblea Nacional a los gastos de esta institución, en calidad de miembro, a pesar de no tener un carácter legislativo, como se encargó de subrayar Yanguas.²³⁸

Evidentemente, ni a Yanguas ni a Primo de Rivera se les ocultaba que estas invitaciones de una organización internacional que agrupaba a decenas de parlamentos y el hecho de que España formara parte de ella de manera activa y asidua, implicaban una muestra de la aceptación internacional del régimen primorriverista, en la medida en que esos parlamentos democráticos incluían en su seno, al mismo nivel que ellos, a la Asamblea Nacional.²³⁹ Sin embargo, no parece que explotaran este hecho, ya que *La Nación*, el principal periódico oficioso de la dictadura, no dio demasiada importancia a las reuniones de la Conferencia en que participó España. Tan sólo con motivo de la clausura de la sesión de 1929 se hizo eco de sus trabajos con mención a la participación española, y sobre todo de las atenciones de que fue objeto la delegación española por parte del gobierno alemán, titulado «Stressemann agasaja a un representante de España» la noticia en que informaba del acuerdo del Consejo General de la Conferencia, ratificado por la sesión plenaria, de celebrar la siguiente sesión en Madrid²⁴⁰. No obstante, la reunión de 1930 se celebraría en Bruselas, sin duda debido a que la Asamblea Nacional española dejó de existir en febrero de aquel año.

Como dejamos dicho al principio, este episodio es muy ilustrativo sobre algunos extremos de esta tesis. En primer lugar, sobre los efectos de la Primera Guerra Mundial en el campo de la política internacional y de las prácticas diplomáticas. La existencia de esta Conferencia parlamentaria internacional del Comercio con anterioridad al estallido de la Gran Guerra y los apoyos con que contaron sus trabajos ponen de manifiesto, en primer lugar, que las naciones no necesitaron un capítulo tan desastroso como fue esta guerra, o sus magnas repercusiones en la economía mundial, para concertar sus esfuerzos en busca de respuestas a los problemas derivados de un cada vez mayor desarrollo del comercio internacional. Más aún, en un periodo en que imperaron los acuerdos bilaterales en materia arancelaria, tras la propia guerra y sobre todo desde el comienzo de la Gran Depresión, siendo

²³⁷ Yanguas a Baie, 4 de julio de 1928, ACD, P-01-621-27.

²³⁸ Yanguas a Baie, 3 de junio de 1929, ACD, P-01-621-27.

²³⁹ Así se lo subraya Yanguas a Primo en carta del 9 de julio de 1929: «Tales invitaciones de un organismo internacional de carácter parlamentario, hechas a la Asamblea Nacional española aun sin tener naturaleza representativa parlamentaria como la mayoría de los Parlamentos que concurren a la Conferencia, evidencian la alta estimación que se tiene de nuestra institución consultiva en la opinión extranjera, de tal suerte significativa que no solo se reiteran las invitaciones a la misma sino que se acoge el propósito en la Conferencia de reunirse en España el año próximo.» ACD, P-01-621-27.

²⁴⁰ *La Nación*, 27 de septiembre de 1929. *El Sol* por su parte, reprodujo igualmente la noticia.

considerados esos años como «el periodo más agudo del bilateralismo [...] con un verdadero colapso del comercio mundial»²⁴¹, la Conferencia mantuvo activos los objetivos de concertación multilateral en materia comercial que habían motivado su nacimiento y que sólo tras la Segunda Guerra Mundial encontrarían plasmación positiva en las relaciones internacionales, con la adopción en 1947 del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio, más conocido por sus siglas inglesas, GATT (General Agreement on Tariffs and Trade), y que fue ante todo «un acuerdo para la institucionalización entre sus Partes Contratantes de la cláusula de nación más favorecida, según la cual cada uno de los signatarios del acuerdo se compromete a conceder a los demás firmantes un trato igual, sin discriminaciones, en sus intercambios comerciales», aunque con determinadas excepciones.²⁴²

En segundo lugar, la realidad de la Conferencia parlamentaria internacional del Comercio resulta ser una prueba más de que la decisión de los parlamentos de intervenir activamente en la esfera de la política internacional no fue una consecuencia de la Primera Guerra Mundial. Por lo tanto —tercera conclusión—, podemos seguir profundizando en la idea de que no debemos presentar la Gran Guerra como el elemento iniciador de toda una serie de prácticas que en los años 20 se computaron como novedosas en el campo internacional. El conflicto mundial y sus implicaciones económicas hicieron más perentoria la acción de esta Conferencia internacional y multiplicaron los asuntos que entrarían en su área de actuación, pero la Conferencia misma existía, estaba organizada y funcionaba con anterioridad a la guerra.

No menos relevante resulta para nuestro análisis acerca de los intentos de las Cortes españolas de ganar parcelas de intervención en política internacional, ya que nos ofrece un elemento de contrapeso a la imagen que hemos ido obteniendo en este capítulo, introduciendo con ello un importante matiz que contribuye a presentar la complejidad de este proceso. En primer lugar, hemos de subrayar, como se ha visto al inicio del capítulo, el lastre que supuso para la actividad parlamentaria el aparato reglamentario así como la inestabilidad de la política nacional, que frenaron y en muchas ocasiones hasta paralizaron su capacidad de acción, siempre supeditada a los vaivenes políticos, que determinaron los periodos de funcionamiento y los de clausura del Parlamento.

En segundo lugar, se nos antoja muy llamativa la actitud de aparente apatía y escaso interés que mostraron los diputados frente a esta iniciativa. Habida cuenta del

²⁴¹ Ramón TAMAMES: «Transacciones internacionales: del GATT a la OMC», en Ramón TAMAMES (coord.): *Economía internacional en el siglo XXI*, monográfico de *Mediterráneo económico*, N° 22, 2012, pp. 139-158, p. 140.

²⁴² *Ibidem*, p. 142. Sobre el GATT, remitimos a Alejandro MAGRO MÁS: *Comercio internacional: el G. A. T. T.*, Madrid, Guadiana de Publicaciones, 1968.

creciente deseo de intervenir en los asuntos relativos a la política internacional que habían ido mostrando —en algunos momentos incluso de manera beligerante— a lo largo de estos años, no se comprende bien que dejaran escapar una oportunidad tan evidente de adherirse a un sistema de trabajo que les habría puesto al mismo nivel que los otros países europeos, cuyo ejemplo siempre invocaban, y cuyos resultados habrían podido hacer valer ante el Gobierno para seguir profundizando en la adopción de unas prácticas que ellos mismos apetecían para sí. Más aún cuanto que los distintos gobiernos no parece que les pusieran obstáculo alguno, más bien todo lo contrario, subrayando en alguna ocasión la anomalía en que se encontraba el Parlamento español.

Y por último, nos encontramos de nuevo con la paradoja que supuso la dictadura primorriverista en lo que tiene que ver con la modernización de las prácticas en el ámbito diplomático. Una paradoja amplificada en este caso al ser el órgano consultivo de una dictadura, sin funciones legislativas y con una composición orgánica el que respondiera afirmativamente, de manera entusiasta y sostenida a la invitación a participar en este foro parlamentario internacional, explicable sin duda por una política de presencia y prestigio internacional.

4. Francia: de la fiscalización a la acción diplomática parlamentaria

La situación parlamentaria francesa de estos años presentaba, en buena medida, una imagen distinta de la que hemos visto en el caso español. No se trataba ya de reivindicar un papel fiscalizador de la política exterior, que ya ejercían los diputados franceses, sino de afianzar las posiciones conquistadas y de seguir ampliando el margen de maniobra y de intervención. La Guerra del 14, por su magnitud y la complejidad de su desarrollo, otorgará a los parlamentarios un buen grado de protagonismo y amplias posibilidades de acción, que afianzará su posición en el ámbito de la política internacional francesa, de manera que en los años posteriores se verán en situación de plantear incluso la virtualidad de una diplomacia parlamentaria.

4. 1. El Parlamento francés: una activa labor de fiscalización

En primer lugar, la relación entre el Parlamento y el Gobierno se presentaba en términos diferentes. El sistema parlamentario francés de la III República no solamente propició una plena colaboración entre Parlamento y Gobierno, sino que estableció una subordinación de éste a aquél: «el Gobierno dirige, en parte, la labor del Parlamento, y éste fiscaliza e interviene la actividad administrativa; la obra de gobierno, en la que el Parlamento tiene el papel preponderante y siempre la última

palabra, exige íntima colaboración; cuando esta falta por discrepancias, cede siempre el Gobierno, sobre el que se hace efectiva la responsabilidad política.»²⁴³ El peso del Parlamento como institución y el papel que tenían los debates desarrollados en su seno revestían en Francia, como lo pone de manifiesto Nicolas Roussellier²⁴⁴, una importancia y un alcance que las cámaras colegisladoras españolas estuvieron lejos de conocer en estos años: «Le débat était pleinement, à chaque fois, une rencontre entre plusieurs stratégies politiques ; [...] Ce n'était pas l'amour de la pure rhétorique qui garantissait l'acuité ou la férocité des arguments échangés, mais le fait qu'à l'horizon de toute interpellation, quelle qu'elle soit, le gouvernement pouvait changer de main.»²⁴⁵

Precisamente al inicio de nuestro periodo de análisis se procedió, en el seno del Parlamento, a la organización de manera estructurada de otro mecanismo de control de la labor gubernamental, esto es, las comisiones parlamentarias permanentes, que, como veremos, alcanzarían una notoriedad extraordinaria. A pesar de que en la Chambre des Députés venían funcionando algunas comisiones de este tipo, creadas a medida que la acción parlamentaria iba abordando más áreas de la vida nacional, hasta 1902 su creación y actividad no estaban sujetas a ningún plan ni ordenamiento. Fue por lo tanto en ese año cuando se adoptó una reforma del Reglamento de la Cámara en el sentido de instituir una serie de comisiones permanentes, que «con su especialización y continuidad, satisfacen la exigencia de competencia que el estudio de los problemas referentes a los servicios públicos requiere», buscando además la mayor representatividad de la Cámara. Se fueron implementando diversas reformas de este sistema a lo largo de los siguientes años, aumentándose el número de las mismas²⁴⁶, y buscando corregir las deficiencias que el tiempo ponía de manifiesto. Ya después de la Gran Guerra, en 1920 se propusieron nuevas modificaciones, entre las que destacó la voluntad de organizar las comisiones por departamentos ministeriales y no por asuntos como hasta entonces, que no será, sin embargo, adoptada; así como la búsqueda de los medios técnicos y especializados necesarios para el óptimo funcionamiento de las mismas.²⁴⁷ Las comisiones entendían en todos los proyectos o proposiciones de ley o de resolución que entrasen dentro de su ámbito de competencia, para lo cual los ministerios les remitían toda la documentación relativa a aquellos.²⁴⁸ Recordemos que había sido

²⁴³ Miguel CUEVAS Y CUEVAS: *Las Comisiones permanentes en los Parlamentos de Francia y España*, Madrid, Reus, 1925, p. 14.

²⁴⁴ Nicolas ROUSELLIER: *Le Parlement de l'éloquence. La souveraineté de la délibération au lendemain de la Grande Guerre*, Paris, Presses de Sciences Po, 1997.

²⁴⁵ Nicolas ROUSELLIER: *Le Parlement...*, p. 74.

²⁴⁶ Llegarán a tener —en los años 20— 44 miembros, mientras que las españolas se componían de 21 diputados.

²⁴⁷ Miguel CUEVAS Y CUEVAS: *Las comisiones permanentes...*, pp. 25-31.

²⁴⁸ *Ibidem*, p. 34.

esta una constante queja por parte de los diputados españoles, quienes reclamaban insistentes que el ministro de Estado les hiciera llegar los documentos y antecedentes de los diversos asuntos en que la Cámara se interesaba.

Entre las comisiones que funcionaron en la Cámara de los Diputados desde 1902, nos encontramos con una que se consagró exclusivamente a los asuntos de política exterior.²⁴⁹ Pero en el Senado no fue hasta 1915 cuando empezó a funcionar una comisión análoga.²⁵⁰ Hubo dos intentos anteriores —en 1907 y en 1913— pero los senadores tenían opiniones encontradas al respecto. Quienes ya en 1907 se mostraron a favor de crear una comisión permanente para atender los asuntos exteriores, y otra para los coloniales, alegaban que cada vez se sometían al Parlamento cuestiones de mayor importancia de aquellos ámbitos. Sin embargo, quienes la rechazaban, veían en un comité de esta naturaleza un órgano que desnaturalizaría la relación entre el Gobierno y el Parlamento, sustituyendo, al menos en parte, tanto al ministro en su responsabilidad ante el Parlamento, como a este en su función fiscalizadora. «Les questions de politique étrangère étant d'une matière très délicate», consideraban que debería ser el Senado en su conjunto el que se pronunciara sobre cada una de ellas, conforme le fueran presentadas por el Gobierno.²⁵¹

Vamos a analizar a continuación la manera en que la Cámara de los Diputados francesa ejercía su función de control y fiscalización de la acción exterior del Gobierno en cada una de las dos vías posibles —debates plenarios y comisión permanente—, así como los espacios en que se cruzaron e interactuaron. Al igual que en el caso español, con el que podremos establecer similitudes y diferencias, trataremos de comprender los objetivos y pretensiones de los diputados, la concepción que tenían de su papel en los procesos de decisión y acción en el ámbito internacional, así como la variedad de posturas que presentaba el conjunto parlamentario, todo ello en la relación de fuerzas entre el Parlamento y el Gobierno.

4. 2. *Fiscalizar la acción exterior del gobierno: los debates presupuestarios*

En el Parlamento francés nos encontramos la misma pauta que habíamos visto en el caso español: junto a los debates puntuales sobre los asuntos concretos que la realidad iba suscitando —con la diferencia de que en España eran menos abun-

²⁴⁹ *Ibidem*, pp. 21-25.

²⁵⁰ En su sesión del 4 de febrero de 1915 el comité encargado de estudiar la cuestión aprobó por unanimidad la propuesta de creación de esta comisión, elevando el número de sus miembros a 36. Vid. *Commission relative à la création d'une Commission des affaires étrangères*, Archives du Sénat (en adelante AS-France), 124S 1693.

²⁵¹ *Commission chargée de l'examen du projet de résolution de MM. Mascaraud, Jean Dupuy et Maxime Lecomte, tendant à la nomination d'une commission annuelle de 18 membres chargée de l'examen de tous les projets de lois relatifs aux Affaires extérieures et coloniales*. Acta de la sesión del 23 de mayo de 1907, AS-France, 124S 1360. La propuesta fue rechazada por cinco votos contra cuatro.

dantes y muy circunscritos a determinados temas, a menudo los que afectaban de manera más directa los intereses materiales del país— el momento central lo constituía la discusión del presupuesto general del Ministerio de Asuntos Exteriores, ya que era entonces cuando se sometía a escrutinio general la política que el Gobierno seguía en el plano internacional, si bien a menudo se dedicaba un espacio principal a determinados aspectos que revistieran una mayor trascendencia. Para realizar nuestro estudio —recordemos que buscamos poner la situación española en el espejo del caso francés, así como identificar posibles cambios o evoluciones de un lado y del otro de la Gran Guerra—, hemos acudido a dos de estos debates presupuestarios, a modo de muestra, uno de noviembre de 1904 —en España se había empezado a plantear con fuerza la cuestión marroquí tras el acuerdo franco-español— y otro de junio de 1920, ya después de la guerra, cuando la puesta en marcha del Tratado de Versalles empezaba a plantear los primeros grandes problemas, especialmente en lo relativo a las reparaciones. Al constatar que entre uno y otro no se percibían diferencias relevantes en la forma en que se procedía al debate, no hemos considerado necesario, de cara a nuestros objetivos, proceder al análisis de otras sesiones parlamentarias de ese género. De esta manera, obteniendo una visión general de la labor fiscalizadora de la Cámara en los debates plenarios, nos hemos podido dedicar a analizar con detenimiento las actas de la Comisión de Asuntos Exteriores, desde antes de la guerra hasta bien entrados los años 20, cuyos resultados veremos en el apartado siguiente.

Vayamos pues a los debates presupuestarios. El punto de partida lo proporcionaba el amplísimo *rapport* que confeccionaba un miembro de la comisión encargada de analizar el proyecto de presupuesto presentado por el gobierno. En las decenas de páginas, superando casi siempre el centenar, en que se extendían estos informes, los *rapporteurs* llevaban a cabo un pormenorizado estudio de la política internacional de su país, a la luz del proyecto de presupuesto o de las modificaciones que la comisión había realizado sobre él; pero también quedaba reflejada la postura del gobierno sobre cuestiones internacionales en las que el país no intervenía de manera directa.²⁵²

Nos encontramos aquí pues las primeras similitudes y también diferencias entre las dos maneras de abordar la política internacional, en el parlamento español y en el francés. La principal semejanza reside en el papel central que concedían a las discusiones presupuestarias como escenario para fiscalizar de manera general la

²⁵² La apreciación que hace el historiador Maurice Vaisse de estos documentos nos ayuda a comprender su riqueza y alcance: «Ces rapports sont extrêmement précieux car ils permettent de suivre les projets, les réalisations, les lacunes et les échecs de l'adaptation du ministère aux nouvelles conditions diplomatiques.» Maurice VAÏSSE: «L'adaptation du Quai d'Orsay aux nouvelles conditions diplomatiques (1919-1939)», en *Revue d'Histoire moderne et contemporaine*, N° 32 (1985), pp. 145-162, p. 146.

política internacional y definir las posturas de cada grupo sobre ella. Ahora bien, las bases sobre las que se desarrollaba la deliberación en Madrid eran bastante más precarias que en París. Recordemos que los propios diputados españoles miraban con envidia esa exhaustiva explicación del presupuesto, que proporcionaba a los diputados franceses los datos precisos y la información concreta sobre la orientación gubernamental, para que pudieran ejercer con solidez y conocimiento de causa su labor de control, frente a unas brevísimas anotaciones del ministro que, en el caso español, acompañaban al proyecto de presupuesto. De ahí que la proyección que tenían las intervenciones de unos y otros fuera igualmente distinta. Las más de las veces los diputados franceses realizaban propuestas bien estructuradas, partiendo de un buen conocimiento de las realidades sobre las que querían intervenir, frente a los planteamientos aventurados, sobre la base de suposiciones o simples deseos que nos encontramos en muchas ocasiones en el Parlamento español. Del mismo modo, los diputados del Palais Bourbon se sabían con capacidad de influir en la acción del gobierno y de conseguir que sus propuestas encontrasen acomodo en mayor o menor medida.

Finalmente, es muy importante señalar que a la luz de nuestros análisis, podemos confirmar las impresiones que tenían los diputados españoles sobre la mayor libertad con la que se abordaban estas cuestiones en la Cámara francesa, impresiones que ponían de manifiesto de manera reiterada, como sabemos ya, a la hora de reivindicar para sí unas condiciones similares. Cosa distinta es la percepción que tenían los propios diputados franceses, quienes, como tendremos ocasión de ver, expresaron en determinadas ocasiones quejas por la falta de colaboración del gobierno, así como demandas de mayor información por parte del mismo, en su camino de conquista de mayores cuotas de intervención, si bien estamos lejos de la constante necesidad que los diputados españoles sentían de reclamar una discusión sin cortapisas.

A pesar de que 1904 había sido el año en que, por medio de los acuerdos franco-británico e hispano-francés, se habían puesto las bases de la intervención en Marruecos, en el debate presupuestario francés de finales de noviembre, sobre el ejercicio de 1905, la cuestión marroquí no hizo acto de presencia. Los diputados se enzarzaron en una apasionada y pasional discusión acerca de las relaciones con la Santa Sede y su implicación en las obligaciones que Francia tenía en Oriente, especialmente vinculadas a la actividad educativa desarrollada por religiosos franceses.²⁵³ La crisis anticlerical desatada por el asunto de las nominaciones episcopales había desembocado en la ruptura de relaciones diplomáticas con la Santa Sede en

²⁵³ *JO. Chambre*, 25 de noviembre de 1904, pp. 2663-2674.

julio de aquel año, y llevó un año más tarde a la promulgación de la ley de separación entre la Iglesia y el Estado.²⁵⁴

La guerra ruso-japonesa se hizo también un hueco, a través de la petición que el diputado de la Gironda Guillaume Chastenet, hizo al ministro de Asuntos Exteriores para que explicara la respuesta que había dado a la propuesta del presidente americano de convocar de nuevo a los países que habían participado en la Conferencia de La Haya, promovida en 1899 por el zar de Rusia, esta vez con el objetivo de abordar la guerra ruso-japonesa. A pesar de que Chastenet había formulado su pregunta de manera que el ministro pudiera hacer sólo aquellas afirmaciones que le fuera permitido realizar, Delcassé explicó con detalle la postura adoptada y la comunicación al presidente americano, asegurando su plena adhesión a su propuesta.²⁵⁵

Después de la guerra, los tres problemas principales que preocuparon en el Palais Bourbon fueron la defensa nacional y la implicación que para ella tenía la aplicación del Tratado de Versalles; la cuestión concreta del pago de las reparaciones al que debía hacer frente Alemania; y la política que debía seguir el país en el mundo, especialmente en Oriente. Este debate de 1920 y los términos en que se abordaron estas cuestiones nos permitirán introducir algunos matices en esa imagen general que hemos ofrecido, con respecto a la manera en que el Parlamento francés ejercía sus prerrogativas en materia de política internacional. Si bien es indiscutible que los diputados franceses habían conquistado, mucho antes de la guerra, el derecho a estar informados con amplitud y detalle sobre la marcha de la política internacional y a ejercer un control y una intervención en la misma, no es menos cierto que los gobiernos intentaron mantener su preeminencia en la dirección de la política exterior, al mismo tiempo que mostraron su intención de conservar hasta donde les fuera posible el control sobre la información diplomática, incluso después de la guerra o, mejor dicho, especialmente en los años de la posguerra.

Léon Barbé, diputado de la izquierda republicana democrática, preguntó en el debate presupuestario sobre la política que iba a adoptar Francia en Palestina ante su internacionalización, así como en Siria, ya que el ministro de Asuntos Exteriores, Alexandre Millerand, había rechazado una interpelación sobre estas cuestiones, en lo que el diputado entendió como una reacción motivada por el miedo a

²⁵⁴ Jean BAILLOU (dir.): *Les affaires étrangères...*, pp. 120-121. En 2005, con ocasión del centenario de la ley de separación entre la Iglesia y el Estado, vio la luz un amplio número de obras que analizaron el momento concreto o que lo pusieron en una perspectiva más amplia. Citamos sólo algunos: Jean-Michel DUCOMTE: *1905: quand l'État se séparait des Églises*, Toulouse, Milan, coll. «Les Essentiels», 2005; Jean-Paul SCOT: «L'État chez lui, l'Église chez elle». *Comprendre la loi de 1905*, Paris, Le Seuil, 2005; Jacqueline LALOUETTE: *La séparation des Églises et de l'État. Genèse et développement d'une idée. 1789-1905*, Paris, Le Seuil, 2005; ÍD: *L'État et les cultes 1789-1905-2005*, Paris, La Découverte, 2005.

²⁵⁵ *JO. Chambre*, 25 de noviembre de 1904, p. 2674.

que sus preguntas persiguieran poner al gobierno en dificultades²⁵⁶. Barbé se quedó de nuevo sin respuesta. No obstante, los asuntos de Oriente siguieron sobre la mesa, en la medida en que el gobierno solicitó una elevada cantidad de dinero para sostener su acción en aquellas tierras, especialmente para el mantenimiento del ejército en los territorios que le habían sido encomendados, y que la Cámara no estaba dispuesta a concederle sin más. Contemplado por muchos como un enorme sacrificio para el país, en un momento en que necesitaba imperiosamente llevar a cabo una obra de reconstitución²⁵⁷, exigieron que el gobierno diera explicaciones amplias y precisas sobre la política y los objetivos que se perseguían a través de estas misiones²⁵⁸, para que la Cámara pudiera pronunciarse en consecuencia y decidiera hasta dónde estaba dispuesta a seguir al gobierno²⁵⁹. En una línea similar a la que habíamos visto plantearse en Madrid, bastantes años antes de la guerra, los parlamentarios exigieron estas explicaciones ante la posibilidad de que aquellas empresas provocaran nuevos sacrificios a la nación.²⁶⁰

El presidente del Consejo confirmó los temores de algunos diputados al asegurar que en aquel momento no tenía una plena libertad para hablar, toda vez que se estaba negociando aún el tratado por el cual irían a determinarse, de acuerdo con sus aliados, los términos concretos de aquella política, y al mismo tiempo, había en marcha operaciones militares, que aconsejaban también la prudencia y la reserva. Uno de los diputados de la izquierda republicana democrática, Paul Bénazet, acudió en su socorro, con una de las réplicas habituales que nos habíamos encontrado en las intervenciones de los ministros españoles, esto es el distinto grado de libertad de expresión que tenían diputados y miembros del gobierno, mucho más limitado en el caso de los segundos.²⁶¹

Unos días después de este debate estaba convocada la Conferencia de Spa, para fijar los porcentajes que recibiría cada país del total de las reparaciones que debía pagar Alemania. El hecho de que estaban también cercanas las fechas en que el gobierno podía proceder a cerrar la sesión ordinaria del Parlamento, hizo temer a un sector de la Cámara que el Ejecutivo aprovecharía la circunstancia para sustraer de su control las negociaciones de Spa y sus resultados. Millerand contribuyó a fomentar ese temor, al asegurar que sólo hablaría «lorsque je pourrai le faire sans compromettre les intérêts de la France et je ne sais pas à quelle date je pourrai parler.»²⁶² A partir de aquí asistimos a un breve pero muy elocuente intercambio

²⁵⁶ *JO. Chambre*, 24 de junio de 1920, pp. 2406-2407.

²⁵⁷ *JO. Chambre*, 25 de junio de 1920, pp. 2430-2431, 2437 y ss.

²⁵⁸ *JO. Chambre*, 26 de junio de 1920, p. 2469.

²⁵⁹ *Ibidem*, p. 2472.

²⁶⁰ *Ibidem*, p. 2469.

²⁶¹ *Ibidem*, p. 2471.

²⁶² *JO. Chambre*, 25 de junio de 1920, p. 2429.

de pareceres en que se pusieron de manifiesto dos maneras distintas de entender la función de fiscalización del Parlamento en el ámbito de la política internacional.

Por un lado, estaban quienes entendían que el gobierno tenía la confianza de la Cámara, le correspondía la labor de negociación y, a posteriori, debía comparecer ante aquella y someter su obra a su escrutinio. No debían confundirse las funciones de cada uno: «Contrôler n'est pas diriger. A chacun ses responsabilités», resumió Noblemaire, el *rapporteur* de aquel año. Igualmente tajante se mostró Narcisse Boulanger, diputado republicano de izquierdas por Pas-de-Calais, sobre los límites de la diplomacia abierta: «On ne peut cependant tout de même pas faire de la diplomatie sur la place publique. Il faut y mettre une certaine discrétion».

En el lado contrario se encontraban los que sostenían que en aquellas negociaciones se iban a tratar unos «points vitaux», unas cuestiones de altísima relevancia, sobre las que el Parlamento tenía que poder pronunciarse, no siendo suficiente con la fiscalización a posteriori, en la medida en que en ese momento, cuando se sometieran a su ratificación, la Cámara se encontraría ya ante un hecho consumado.²⁶³ Aunque tan sólo unos días después del final de la Conferencia el presidente del Consejo de Ministros compareció ante la Cámara para informarle amplia y detalladamente sobre las negociaciones y conclusiones a las que se había llegado en Spa, originándose posteriormente un extenso debate²⁶⁴, esta polémica nos muestra bien los intentos de unos sectores por ampliar su capacidad de incidencia en la política internacional y el freno que otros buscaban poner para no desviar las prácticas políticas de unas coordenadas a menudo muy sensibles.

4. 3. La Comisión de Asuntos Exteriores: más allá del control al Gobierno, una incipiente diplomacia parlamentaria

A medida que las comisiones permanentes fueron desarrollando sus capacidades y fueron consolidando su acción, la función fiscalizadora de la Administración por parte del Parlamento se fue intensificando de manera sustancial y aquella relación de subordinación del Gobierno al Parlamento se consolidó, hasta el punto de que las comisiones fueron «deslizándose sobre el plano inclinado de la fiscalización administrativa, para erigirse en tutoras del Gobierno, cuya obra intervienen y guían, limitando su libertad de acción».

²⁶³ *Ibidem*, p. 2429.

²⁶⁴ *JO. Chambre*, 20 de julio de 1920. En el debate posterior a la declaración gubernamental resaltaron las críticas a lo que entendían como una revisión —negativa para Francia— del Tratado de Versalles, pero no parece que se quedaran insatisfechos con el grado de información proporcionada por Millebrand.

Especialmente activa resultó en este sentido la Commission des Affaires extérieures et coloniales, que era además la que mayor prestigio tenía, como convienen los autores que han analizado este sistema²⁶⁵, siendo la fiscalización y control a la labor del gobierno la función que desarrolló con más dedicación y a la que tuvo un especial apego. El trabajo que Joseph Barthélemy, profesor de la facultad de Derecho de la Universidad de París y de l'École Libre des Sciences Politiques y antiguo miembro de la comisión, dedicó a este sistema de trabajo parlamentario refleja muy bien la vitalidad y dinamicidad de esta labor, que se desarrollaba a través de todos los medios de que disponía: estudio detenido de las cuestiones, audición del ministro de Asuntos Exteriores y del presidente del Consejo de Ministros —«le grand moyen de contrôle»— o de los ministros implicados así como de otros altos funcionarios ministeriales, interrogación puntual del ministro por parte del presidente de la comisión, contacto continuo con los servicios del Quai d'Orsay...²⁶⁶ Hemos de señalar que la solidez de su capacidad de acción era reforzada en buena medida por la notable especialización de sus miembros, quienes se repartían en sub-comisiones, dedicadas a distintas áreas, tanto geográficas como temáticas. A modo de ejemplo, en 1921, eran seis los sub-grupos en que se dividía: sub-comisión encargada de seguir la ejecución del Tratado de Versalles; de los asuntos de Rusia; de los asuntos de Oriente; encargada de estudiar la reforma de los servicios de propaganda; encargada de controlar la publicación del Comité Secreto; y encargada de estudiar la reorganización de los servicios diplomáticos y consulares.²⁶⁷

La Primera Guerra Mundial contribuyó notablemente a desarrollar y afianzar esta situación en la medida en que, dadas las circunstancias especiales durante los años del conflicto, la Cámara delegó, en buena parte, en las comisiones sus capacidades fiscalizadoras.²⁶⁸ La guerra supuso, en efecto, una etapa decisiva en la compleja relación de la comisión con los gobiernos, que fue desde la colaboración al enfrentamiento pasando por la instrumentalización de cara al exterior.

Hemos de subrayar, en primer lugar, que los gobiernos franceses vieron en las comisiones un medio al que incluir en el juego de estrategias de la lucha parlamen-

²⁶⁵ Tras describir la pequeña e incómoda sala del Palais Bourbon en que se reunía la commission des Affaires étrangères, y para poner de manifiesto su relevancia, Joseph Barthélemy afirma que «Ce qui indique l'importance que l'on attache à l'institution, c'est que les hommes les plus considérables de la vie politique aspirent à pénétrer dans cet inconfortable local. C'est la seule commission qui ait été présidée, au cours de ces dernières années, par d'anciens présidents du conseil.» Vid. Joseph BARTHÉLEMY: *Le travail parlementaire...*, p. 260. Véase también Nicolas ROUSELLIER: *Le Parlement de l'éloquence...*, p. 78.

²⁶⁶ Joseph BARTHÉLEMY: *Le travail parlementaire...*, pp. 257-281 (capítulo VIII, dedicado íntegramente a este comité).

²⁶⁷ Procès verbaux de la Commission des Affaires étrangères, Annexe à la Séance du 2 février 1921, AN, C//14633.

²⁶⁸ Miguel CUEVAS Y CUEVAS: *Las comisiones permanentes...*, pp. 58-60.

taria. Toda vez que aquellas integraban a miembros de todo el espectro de la Cámara, el gobierno utilizaba a menudo las discusiones en su seno como un ensayo del debate general, percibiendo los argumentos de los distintos grupos, los aspectos a los cuales los diputados ofrecían resistencia, así como los apoyos con que contaría, lo que le permitía presentarse preparado ante la asamblea, donde se decidía realmente si los proyectos salían o no adelante. Es cierto que, al igual que hemos visto en España, la disciplina de los grupos parlamentarios no era aún, ni siquiera en los años posteriores a la guerra, una realidad plena, de manera que no siempre las posiciones adoptadas por los diputados en las comisiones irían a corresponderse con las que mantuvieran sus grupos en el debate plenario. Con todo, los gobiernos hicieron recurso habitual a este medio.²⁶⁹

Más aún, como explica Rousellier, era frecuente que los gobiernos recurrieran al Parlamento y, de modo más preciso, a la Comisión de Asuntos Exteriores para dotarse de autoridad de cara a las negociaciones con otras potencias: «Un ministre des affaires étrangères qui a besoin d'autorité dans une négociation internationale fait voter un ordre du jour par la commission. C'est plus commode que de le faire voter par la Chambre entière», afirma el autor, aportando varios ejemplos para ilustrarlo.²⁷⁰ Mientras que en España los diputados hacían constantes llamamientos a los gobiernos para que acudieran al Parlamento en busca de esa autoridad, en Francia, añadiendo otro elemento de diferencia, nos encontramos con una práctica ya consagrada y que incluso se adaptó al papel cada vez más relevante que adquiría la Commission des affaires étrangères.

Por su parte, la comisión también definía a menudo una estrategia propia ante los debates plenarios. Del análisis de esta cuestión se desprende la imagen de este comité como un órgano particular y autónomo dentro del Parlamento, impregnado de un cierto sentido corporativista. En octubre de 1915 discutieron los diputados sobre la actitud que debían adoptar, en tanto que comisión, de cara al debate que podían originar las declaraciones que el ministro de Asuntos Exteriores tenía previsto realizar en el pleno sobre la situación diplomática y militar en los Balcanes. En caso

²⁶⁹ Nicolas ROUSELLIER: *Le Parlement...*, pp. 76-78.

²⁷⁰ *Ibidem*, p. 264-265. «Avant de partir pour une conférence, — les conférences étaient déjà nombreuses [está hablando de los años 20] — le président du conseil devrait provoquer une motion de la commission. Ainsi, dans les débats internationaux, il aurait une force particulière pour résister sur certains points en invoquant l'opinion de la commission, donc l'opinion du parlement, donc l'opinion du pays.» Con respecto a la documentación con la que hemos trabajado, podemos hacer referencia, en este sentido, a la iniciativa del presidente de la comisión de Asuntos exteriores del Senado, quien en el verano de 1928 convocó a la comisión de Política general de las Colonias y Protectorados y a la de Obras públicas, para un estudio conjunto de la cuestión de las reparaciones, de manera que «puisse se formuler l'opinion parlementaire au moment où la France serait amenée à régler le problème par des négociations diplomatiques». Vid. AS-France, 69S 258, Commission des travaux publics. Lettre du président de la Commission des Affaires étrangères et de la Politique Générale des Colonies et Protectorats, au président de la Commission des travaux publics, 5 de julio de 1928.

de que se fuera a producir tal debate —como recordó a sus compañeros el presidente Leygues, «en matière de politique extérieure, le Gouvernement a invariablement revendiqué le droit de n'accepter, s'il le juge utile, ni discussion ni interrogation»—, había dos opciones: que el presidente interviniera sólo si lo fuera a considerar conveniente, o que lo hiciera en cualquier caso. Quienes defendían esta segunda opción, lo hacían temiendo que el presidente del Consejo de Ministros no fuera a hacer ninguna declaración de relevancia, y también para evitar «l'intervention de députés non qualifiés». La percepción de la comisión como un grupo de especialistas, prácticamente únicos autorizados a intervenir en este tipo de debates, se había asentado.

La situación siguió su curso al día siguiente, toda vez que los temores expresados el día anterior se confirmaron y el presidente escogió la declaración escrita, procedimiento que impedía la presentación de interpelación alguna. Conscientes de que el gobierno prefería expresarse en sesión pública dado que ahí estaba salvaguardado su derecho a no dar determinadas informaciones, y persuadidos también de que el ejecutivo había utilizado a las comisiones para esquivar ciertas explicaciones, plantearon una maniobra para forzar al gobierno a hablar ante el pleno, reunido en sesión secreta, argumentando que la comisión «ne veut pas avoir le monopole des explications du Gouvernement dans cette crise grave. La Chambre toute entière doit savoir et c'est elle qui doit exiger des explications».²⁷¹

También Barthélemy subraya la falta de docilidad que mostraron algunos ministros hacia la comisión, destacando la escasa inclinación de Briand²⁷² a colaborar con ella, quien pasaba largos meses sin pisar su local y faltaba a veces a su palabra de comparecer ante sus integrantes.²⁷³ Las actas de las reuniones nos dejan ver que fueron numerosas las ocasiones en que los diputados tuvieron que hacer grandes esfuerzos para conseguir información por parte de los ministros y que muchas veces esos intentos resultaron frustrados. Por ello, aun reconociendo las limitaciones que en ocasiones se imponían a la libertad de expresión del gobierno, más aún en tiempo de guerra²⁷⁴, algunos miembros de la comisión manifestaron su insatisfacción con la cantidad y calidad de la información que recibían del gobierno.²⁷⁵

²⁷¹ Procès verbaux de la Commission des Affaires étrangères, Séance du 12 et 13 octobre 1915, AN, C//7490.

²⁷² Durante la guerra, Aristide Briand fue ministro de Asuntos exteriores, al tiempo que presidente del Consejo de Ministros, entre octubre de 1915 y marzo de 1917. Tras la guerra, volvería a ocupar simultáneamente ambas carteras de enero de 1921 a enero de 1922, de noviembre de 1925 a julio de 1926 y de julio a octubre de 1929.

²⁷³ Joseph BARTHÉLEMY: *Le travail parlementaire...*, p. 265.

²⁷⁴ «Ils [les ministres] ne peuvent pas tout nous dire dans des moments comme celui-ci, où ils négocient avec l'Angleterre et la Russie», afirmaba Albin Rozet, presidente de la comisión. Vid. Procès verbaux Commission des Affaires étrangères, Séance du 8 mars 1915, p. 18, AN, C//7488.

²⁷⁵ «Nous avons déjà entendu le Ministre ; je n'ai pas été plus éclairé qu'avant. Le Ministre a employé des formules très diplomatiques et c'est tout. Notre président a bien voulu se déclarer satisfait, je déclare que je l'ai été beaucoup moins que lui», aseguraba Georges Leygues, diputado republicano de izquierdas. *Ibidem*, p. 19.

Pues bien, tras una aparente cordialidad y buena disposición de los ministros para colaborar con el Parlamento —sin duda sincera en algunos de ellos— se escondía a menudo el celo de los gobiernos por mantener al abrigo la información diplomática, propósito que lograban echando mano de estrategias y modalidades bien conocidas por los diputados. «Il nous fera un exposé verbal, il dira ce qu'il voudra, choisira les documents, passera certains passages, nous ne connaissons qu'une parcelle de la vérité, ce qui est pire que de ne rien savoir», resumió Cachin en enero de 1917, cuando la comisión constató el fracaso, al menos momentáneo, de sus persistentes intentos de obtener acceso a la documentación del Quai d'Orsay relativa a las operaciones en Grecia y se tenían que resignar a escuchar al presidente del Consejo en audiencia, cuando lo que querían era conocer y leer ellos mismos la documentación. Oficiosamente, el presidente del Consejo les había indicado que «il n'est pas dans la tradition du Quai d'Orsay de communiquer des documents à une commission». Claro está que los diputados no estaban dispuestos a aceptar sin más las tradiciones del ministerio²⁷⁶: «nous lui dirons [au président du Conseil] que nous entendons rompre désormais avec la tradition du Quai d'Orsay dont il parle. Nous lui déclarerons surtout que nous ne voulons plus de diplomatie secrète, qui avant la guerre et même depuis s'est montrée si lamentable et si préjudiciable aux intérêts du pays», afirmó tajante Cachin. No parece que el presidente del Consejo les diera finalmente satisfacción, toda vez que les entregó documentación general sobre los asuntos de Grecia, entre los cuales se encontraban asuntos aún en curso, de manera que el ministro pudo hacer un ejercicio de selección de los documentos entregados, escudándose en la reserva debida en esas situaciones.

Finalizada la guerra, la documentación nos muestra que la reserva y el secreto persistieron y los ministros los siguieron invocando en ocasiones, lo que siguió provocando la protesta de los comisionarios, tanto de la Asamblea como del Senado, quejándose tanto del silencio de los ministros sobre determinadas cuestiones como del desconocimiento en que se les tenía en asuntos de importancia. Ahora bien creemos que debemos hacer aquí algunas observaciones, comparando el caso francés y el español, porque si bien es cierto que lo que hemos visto en los párrafos anteriores nos habla de determinadas reticencias entre algunos políticos a ese sometimiento al control parlamentario, y del recelo a compartir con los diputados la información diplomática, nos parecen en todo caso insignificantes en comparación con el sistema que se había consagrado ya en Francia, así como con el deficiente sistema español.

²⁷⁶ Acordando que, en caso de seguir topándose con la oposición del ministro, llevarían la cuestión a la tribuna del Congreso, por medio de una interpelación al gobierno, lo que suponía abrir un conflicto públicamente. La intervención en la tribuna del Congreso — «un stimulant pour engager le gouvernement à agir»— era el último recurso de los diputados comisionados cuando, tras muchas gestiones e intentos, no conseguían satisfacción a sus aspiraciones, como lo vemos en muy variadas ocasiones.

En primer lugar, hemos de diferenciar entre el pleno de la Cámara y la Comisión. En el primero, el gobierno acudía con mayor frecuencia al deber de discreción, mientras que en la segunda, los ministros hablaban con mayor libertad, dado su carácter más restringido así como el hecho de que el contenido de las discusiones no eran objeto de publicación, a diferencia de los debates plenarios. Es cierto que el ministro podía intentar sortear el control de la comisión, dilatando los plazos, imponiendo las modalidades de la rendición de cuentas... Sin embargo, al ministro no le era fácil salir victorioso, ya que cuando los diputados consideraban que no se les había dado satisfacción o sus funciones habían sido torpedeadas, recurrían a las distintas herramientas a su alcance para luchar contra el ejecutivo. En España, como sabemos, el único escenario en que se ejercía el control parlamentario sobre la política internacional del gobierno era el debate plenario, toda vez que la Comisión de Estado —creada sólo en 1918— no logró tener apenas actividad, mucho menos ejercer una eficaz labor de fiscalización. Y en el pleno, cuando el gobierno invocaba la reserva o el secreto debidos a la información diplomática, los diputados sólo podían recurrir a la protesta, si bien es cierto que en alguna ocasión el gobierno llegó a cerrar las Cortes debido a la amenaza de determinados diputados de suscitar un debate sobre política internacional que habría causado serios problemas al ejecutivo.

En segundo lugar, descendemos en el caso de Francia a un segundo nivel en lo que respecta al secreto en la diplomacia: el Gobierno compartía la información con los representantes de la soberanía nacional, pero les pedía un compromiso de discreción absoluta, de modo que pudiera tener la certeza de que esa información delicada no llegaría al pueblo, mediante artículos o notas de prensa, discursos, etc. El Gobierno no rehuía de esta manera acudir ante el parlamento, pero no pudiendo recurrir ya en tiempos de paz a una reunión plenaria secreta²⁷⁷ sin despertar la alarma social, cumplía con su deber explicándose ante la comisión parlamentaria. Esta se mostraría plenamente comprensiva con esta posición.²⁷⁸

Sin embargo, no tardaron en aparecer algunos diputados que no estaban dispuestos a aceptar ya ninguna forma ni ningún nivel de diplomacia secreta. El incidente provocado por el representante del Partido comunista en una sesión de la Comisión de diciembre de 1924 suscitó un debate sobre los límites de la diplomacia abierta, tan en boga tras la Gran Guerra.²⁷⁹ El presidente del Consejo, Édouard

²⁷⁷ Tras la guerra se procedió a la publicación del contenido de las sesiones secretas celebradas durante la contienda. Sin embargo, el gobierno consiguió ralentizar, al menos en parte, ese proceso, en la medida en que la publicación de las actas de aquellas sesiones en que se hubieran aportado documentos emanados de gobiernos extranjeros, debía contar con el permiso de estos últimos. Vid. Procès verbaux de la Commission des Affaires étrangères, Séances du 27 janvier et 29 mars 1922, y la carta del ministro de Asuntos Exteriores al presidente de la misma Comisión, 31 de enero de 1922, AN, C//14634.

²⁷⁸ Lo comprobamos en varias ocasiones, como por ejemplo en la sesión del 19 de febrero de 1923. AN, C//14635.

²⁷⁹ Procès verbaux de la Commission des Affaires étrangères, Séances du 3 et 4 décembre 1924. AN, C//14636.

Herriot, que se disponía a contestar a un amplio cuestionario sobre política internacional —relaciones con los EEUU y el Reino Unido, el protocolo de Génova, actitud de Francia y el Reino Unido en Marruecos y Oriente, deudas interaliadas...—, pidió a los diputados que le asegurasen su absoluta discreción sobre la información que iba a proporcionarles. Esta actitud que solicitó a los diputados residía en la base misma de la relación entre gobierno y comisión, del sentido de la intervención de aquel ante esta y, en última instancia, del carácter de la comisión, tal y como él los entendía: «si une convocation devant une Commission a un sens, c'est que, dans cette assemblée restreinte, il peut dire, sous le sceau du secret, un certain nombre de choses qu'il serait imprudent d'énoncer en séance publique».

Sólo uno de los diputados presentes, el comunista Jacques Doriot, se negó a aceptar tal compromiso, provocando con ello la renuncia del presidente del Consejo a llevar a cabo su intervención. Es cierto que, inspirado por el internacionalismo doctrinario de su partido, recalcó que no estaba dispuesto a atarse por ningún compromiso «vis-à-vis du gouvernement ni vis-à-vis de l'État français», lo que despertó la cólera de sus colegas. Pero su postura desató un interesante debate en el que quedaron planteadas las dos posturas confrontadas. Por un lado, la que defendió Doriot, quien aseguraba inscribirse en la línea de pensamiento de su partido, que al igual que el partido socialista, se oponía a la diplomacia secreta. «Le moment est venu de rompre avec elle», afirmó, sin admitir «aucune mesure qui tendrait à la maintenir.» El pueblo —el proletariado, en expresión del diputado comunista— debía conocer precisamente las negociaciones diplomáticas: «Si le prolétariat avait connu le Traité de Versailles au moment des tractations engagées, il l'eût fait modifier.»

Frente a él se situaron quienes consideraron que las negociaciones, como los procesos de decisión debían llevarse a cabo de manera confidencial y sólo cuando «les affaires arrivent au grand jour des discussions internationales [...] il y a lieu de faire connaître les décisions prises». Dando así la razón al gobierno²⁸⁰, criticaron que la postura de los diputados comunistas, lejos de poner fin a la diplomacia secreta, la fomentaba, en la medida en que conseguía que «la délégation de la souveraineté nationale se trouve empêchée de recevoir les communications confidentielles du Gouvernement», privando así al Parlamento de la única garantía de que disponía. La solución que encontró la comisión, con la oposición de dos de sus miembros, fue la constitución de una sub-comisión que recibiera las informaciones y comunicaciones oficiales y confidenciales, y de la que podían formar parte todos los miembros de la comisión que se comprometieran a guardar secreto.

²⁸⁰ Todos los integrantes de la comisión, a excepción de Doriot, redactaron y firmaron un escrito en que aprobaban la actitud del presidente del Consejo.

Pero, como hemos anunciado en el título de este apartado, la Comisión de Asuntos Exteriores quiso superar la función de control y fiscalización de la labor gubernamental que en materia de política internacional tenía atribuido el Parlamento, y conseguir un papel más activo en el campo diplomático. De nuevo, la guerra aceleró el proceso, modificando métodos y prácticas en razón de las circunstancias que trajo consigo. Así, en enero de 1917 Georges Leygues, presidente de la Comisión recordó a sus compañeros que «il a été admis depuis la guerre que les grandes commissions ont un autre mandat que celui qui consisterait simplement à homologuer et à contrôler, qu'elles ont aussi un droit de conseil et de suggestion». ²⁸¹

De esta manera, la lucha por conseguir una información extensa y de calidad por parte del gobierno adquiriría un nuevo sentido: era la base imprescindible para que la Comisión pudiera —¡atención!— «préciser sa politique extérieure». ²⁸² En tanto que representantes del país, exigían que se les dijera todo aquello que el interés nacional impedía que fuera silenciado: «le Gouvernement ne devrait rien faire d'important, sans en informer la commission», sentenció el republicano radical-socialista Léon Malavialle. ²⁸³ Para ello se propusieron otorgar carácter regular al contacto con el ministro de Asuntos Exteriores, superando así la índole ocasional del mismo. A través de audiencias o, cuando menos, informes semanales ²⁸⁴ esperaban ejercer su control de manera más completa y continuada, lo que les permitiría intervenir en mayor medida en la marcha de los asuntos exteriores.

Aunque no todos los miembros de la comisión compartían esta manera de ver las cosas —André Honnorat, de la izquierda radical, por ejemplo, veía ridícula la pretensión de que el gobierno se presentara delante de la comisión para pedirle permiso para emprender tal o cual negociación ²⁸⁵—, la opción representada por Moutet no parecía dispuesta a rebajar sus pretensiones. No se trataba ya de fiscalizar la política del gobierno, el objetivo era adoptar una política propia y luchar por que prevaleciera. En colaboración, al margen o incluso en oposición al gobierno. A pesar de las precauciones que expresaban, la posición de estos diputados era clara:

«si nous ne pouvons nous substituer au pouvoir exécutif, qui a son rôle et sa responsabilité dans la direction de notre politique étrangère, j'estime que nous avons le devoir, en tant que commission des affaires extérieures, d'avoir notre politique. [...] Nous

²⁸¹ Procès verbaux de la Commission des Affaires étrangères, Séance du 10 janvier 1917, p. 9, AN, C/17490.

²⁸² Es así como el diputado socialista Marius Moutet inició una amplia discusión suscitada en marzo de 1915 en el seno de este órgano, con el objetivo de definir «quelle doit être la méthode de travail de la Commission». Procès verbaux Commission des Affaires étrangères, Séance du 8 mars 1915, p. 16, AN, C/17488. (la negrita es nuestra).

²⁸³ *Ibidem*, p. 20.

²⁸⁴ *Ibidem*, pp. 16-17 y 20.

²⁸⁵ *Ibidem*, p. 21.

n'avons pas à gouverner, mais à prévoir et à intervenir, au besoin, dans la solution des problèmes diplomatiques, avant qu'il soit trop difficile de les résoudre.»²⁸⁶

En esta línea hemos de enmarcar la iniciativa propuesta por el socialista Marcel Cachin en agosto de 1915, para establecer relaciones con los parlamentarios ingleses. No se trataba de un contacto institucional entre dos parlamentos, con objetivos genéricos o para poner en común sus experiencias, como se desarrollaba ya, por otra parte, desde finales del siglo XIX, en el seno de la Unión Interparlamentaria, fundada además por un británico y un francés.²⁸⁷ Lo que se estaba proponiendo era la apertura de una vía de acción paralela a la actuación gubernamental. Cachin, que recibió el apoyo entusiasta de otros diputados, como Leygues y Longuet, consideraba imprescindible acudir directamente a sus colegas británicos, en primer lugar para conocer la opinión y las aspiraciones del gobierno inglés —«les relations entre l'Angleterre et la Russie nous sont très dissimulées»—, pero sobre todo para concertar de consuno con ellos su política de cara a la guerra y a la futura paz: «Pour les problèmes militaires actuels et pour les problèmes diplomatiques de demain, il faut que nous soyons en rapport avec les parlementaires anglais».²⁸⁸

No nos parece arriesgado afirmar que podemos percibir en estos propósitos no sólo una muestra de una incipiente diplomacia parlamentaria²⁸⁹, que va a conocer un verdadero desarrollo sólo a partir de la segunda mitad del siglo XX, asentando

²⁸⁶ Procès verbaux Commission des Affaires étrangères, Séance du 8 mars 1915, p. 23, AN, C//7488.

²⁸⁷ James DOUGLAS: *Parliaments across frontiers. A short history of Inter-Parliamentary Union*, Londres, Stationery Office Books, 1975.

²⁸⁸ Procès verbaux de la Commission des Affaires étrangères, Séance du 6 août 1915, pp. 2-3, AN, C//7488.

²⁸⁹ Un término que incluso cien años después sigue suscitando el recelo de muchos diplomáticos de carrera, tanto como la realidad que designa, como lo pone de manifiesto el coloquio que en 2001 celebraron de manera conjunta la Asamblea Nacional y el Senado franceses, y en el que se le trataba como «concepto emergente». Se proponían sus organizadores analizar el concepto en sí, el recorrido que ha tenido esa práctica, fundamentalmente en la segunda mitad del siglo XX, los medios de que disponía para conseguir sus objetivos, sus características y funciones, y dedicaron notables esfuerzos precisamente a explicar su carácter complementario de la acción gubernamental y a reafirmar y justificar sus derechos en tanto que representantes del pueblo. Vid. *La diplomatie parlementaire*. Actes du colloque du 23 mai 2001 organisé sous la présidence de Raymond Forni, président de l'Assemblée nationale, et Christian Poncelet, président du Sénat, Paris, Imprimerie du Sénat, 2001. Debemos subrayar que usamos el término de *diplomacia parlamentaria* con el mismo significado que le otorga la obra citada, esto es, la acción diplomática efectuada por los medios parlamentarios, diferenciándola de la otra acepción con que se usa, el de un «tipo de diplomacia que expresa una forma de ejecutar el trabajo en algunas conferencias u organizaciones internacionales» y que imitaría los formatos de trabajo de los parlamentos regionales o nacionales, como aparece definido en el *Diccionario de relaciones internacionales y política exterior* coordinado por Juan Carlos Pereira (Barcelona, Ariel, 2008, pp. 315-316). No obstante, hemos de señalar que es esta última definición con la que parece haberse acuñado el término, en la década de los 50 del siglo XX. Para un análisis de los inicios de la diplomacia parlamentaria contemplada de esta manera, véase: César SEPÚLVEDA: «La diplomacia parlamentaria y la formación del nuevo orden jurídico internacional», en *Estudios de Derecho internacional. Homenaje al profesor Miaja de la Muela*, vol. 2, Madrid, Tecnos, 1979, pp. 773-791.

y ramificando cada vez más su acción²⁹⁰, sino también la intención de ir superando la diplomacia entre gobiernos e impulsar otra entre pueblos, que se encontraban naturalmente representados en los parlamentos. Recordemos que finalizada la guerra, en el Congreso de los Diputados español, el republicano Francesc Layret levantaba acta de esta mutación: «Hoy va terminando la política internacional como señora de la diplomacia, para convertirse en obra de los pueblos».²⁹¹ Y, en efecto, este embrión fue desarrollándose, dando lugar al Parlamento interaliado que, lejos de disolverse una vez finalizada la guerra, extendió su vida y buscó ampliar el número de sus miembros.²⁹²

No es extraño, por lo tanto, que cuando a finales de aquel año de 1915, el radical socialista Henri Franklin-Bouillon, vice-presidente de la Comisión, que había viajado a Londres en representación de sus compañeros, consiguió interesar a sus homólogos británicos y crear un comité interparlamentario franco-británico, provocara la «mauvaise humeur du Temps et des bureaux du Quai d'Orsay» y no contara tampoco con el favor del Foreign Office; en cuanto al ministro de Asuntos Exteriores francés, «au départ il s'est montré très sceptique et au retour très étonné». Sorprende, sin embargo, la buena acogida que parece haber tenido el proyecto en el ánimo del embajador en Londres, quien se mostró muy satisfecho del éxito de la empresa, en la que, al principio, no había tenido ninguna fe.²⁹³

Resulta altamente interesante para nuestro trabajo que nos detengamos un momento en analizar las tesis vertidas por un periódico como *Le Temps*²⁹⁴, ante un proyecto de esta envergadura. En efecto, en un artículo titulado «Un peu de lumière»²⁹⁵, el veterano diario francés calificó como peligroso o, cuando menos, un estorbo el proyecto parlamentario, lamentando, en primer lugar, la vaguedad que lo rodeaba, en la medida en que nadie había precisado ni su naturaleza ni mucho menos sus objetivos y funciones, hablando tan sólo de fortalecer las relaciones cordiales y acrecentar el conocimiento y la simpatía mutua. Sospechando que lo que se proponían sus inspiradores era coordinar un plan de acción conjunto, *Le Temps* negaba categóricamente que fueran ellos los actores apropiados para tal obra. Esta formaba parte exclusivamente del ámbito propio de los gobiernos: «Seuls les gouvernements

²⁹⁰ En un largo recorrido, plagado de vicisitudes debido a la falta de definición y regulación: Miguel Ángel MARTÍNEZ: «Las relaciones internacionales entre los parlamentos y la política exterior de los gobiernos», en *Revista de las Cortes Generales*, N° 53, 2001.

²⁹¹ DSC. CD, 5 de marzo de 1920, N° 81, p. 4789.

²⁹² Procès verbaux de la Commission des Affaires étrangères, Séance du 17 juin 1920, AN, C//14632.

²⁹³ Procès verbaux de la Commission des Affaires étrangères, Séance du 22 décembre 1915, pp. 7-13, AN, C//7490.

²⁹⁴ Que, con una tirada de 75.000 ejemplares en 1919, no estaba entre los primeros periódicos parisinos, de la talla del *Petit Parisien* o *Le Matin*, pero su relevancia se veía aumentada por el hecho de que, al igual que ocurría con otros periódicos como *L'Action*, el *Figaro* o el *Journal des Débats*, muchos de sus artículos eran reproducidos en la prensa de provincias.

²⁹⁵ *Le Temps*, 22 de diciembre de 1915.

peuvent décider, car seuls ils réunissent les conditions indispensables d'information complète, de rapidité, de secret et de réalisation immédiate de leurs idées. Toute autre organisation internationale ne constituerait qu'un obstacle ou une cause de retard.» Lo mismo ocurriría con toda labor diplomática, cuya iniciativa pertenecía también en exclusiva a los gobiernos: «si la future commission interparlementaire pensait à une action diplomatique quelconque, on prendrait la liberté de lui rappeler que pour cela aussi les gouvernements existent». El carácter bilateral de esta comisión era contemplado como negativo, en la medida en que la guerra no afectaba sólo a estos dos países, pero también era percibido como contraproducente una asamblea de representantes de los distintos países implicados: «Ce serait un Parlement international, nouvelle Babel pour la confusion des idées et la confusion des langues.» No parece que, al menos en tiempo de guerra, el rotativo parisino contemplara con buenos ojos ni la diplomacia parlamentaria, ni la diplomacia multilateral. La acción gubernamental seguía siendo en este campo más eficaz y los parlamentos no eran sino unos intrusos que, a lo sumo, conseguían entorpecer su trabajo.

Sin embargo, para la Comisión de Asuntos Exteriores la realidad era justamente la contraria. Era el Quai d'Orsay el que se había convertido en un obstáculo para el éxito de la labor exterior del país. En la percepción de los diputados, su estado aletargado y su incapacidad para reaccionar a los retos que la guerra había planteado al país contrastaban con la dinamicidad y el espíritu abierto de la comisión y lo convertían en una rémora para el avance francés. Dos ámbitos ilustraron perfectamente esta situación: el de la propaganda y el de la expansión comercial.

En efecto, en el campo de la propaganda, un año después de la guerra, la acción del Ministerio de Asuntos Exteriores había sido aún prácticamente nula, en un escenario general de escasísimo desarrollo. Aparte del ejercicio de la censura gubernamental y de una oficina de prensa organizada por Delcassé, que facilitaba información seleccionada a los periodistas extranjeros, «il n'y avait aucun service officiel de propagande proprement dit». El primer organismo semi-oficial nació a principios de 1915 por impulso de un antiguo diputado, Etienne Fournol, y «en étroite liaison avec la commission des Affaires extérieures de la Chambre présidée par Georges Leygues».²⁹⁶

En este contexto, la Comisión tomó la iniciativa de estructurar los servicios de propaganda²⁹⁷, lo que encontró «la résistance la plus vive au Quai d'Orsay»; «nos agents ont été traités avec défiance et pas toujours avec courtoisie. On a fait ce qu'on a pu pour les décourager», aseguraba el presidente Leygues a sus compañeros en

²⁹⁶ Jean BAILLOU (dir.): *Les affaires étrangères...*, pp. 334-337; Raphaële ULRICH-PIER: *René Massigli (1888-1988). Unie vie de diplomate*, Bruselas, Peter Lang, 2006, vol. 1, pp. 37-38.

²⁹⁷ Un campo en el que el Parlamento había constatado «le néant de l'action officielle», en palabras del impulsor de esta iniciativa, Franklin-Bouillon, en la amplia exposición que hizo sobre su obra años más tarde, en junio de 1920. Procès verbaux de la Commission des Affaires étrangères, Séance du 17 juin 1920, AN, C//14632.

noviembre de 1915²⁹⁸. Sin embargo, como subraya Jean Baillou, «soucieux de subordonner au Département tous les services d'action à l'étranger, et aussi, il faut bien le dire, sous la pression de l'influente commission des Affaires extérieures», Philippe Berthelot, el nuevo director del gabinete del ministro, «beaucoup plus “moderne” que la plupart de ses collègues», emprendió una organización de los servicios de información y propaganda.²⁹⁹ Como coinciden varios autores, los diplomáticos no vieron con buenos ojos el proyecto que tomaría forma a partir de enero de 1916, cuando Briand centralizó todos los servicios de propaganda y prensa en un nuevo organismo, la Maison de la Presse, cuya autonomía era objeto de constantes quejas y críticas.³⁰⁰

Franklin-Bouillon, haciendo valer los derechos del Parlamento, «en particulier notre droit d'initiative et de contrôle», y presentándose como el medio eficaz para «finir avec les coteries et la camaraderie qui faussent la marche régulière des services et dictent trop souvent le choix de nos représentants à l'étranger», pretendió hacerse con la dirección de estos servicios. No logró, sin embargo, sus propósitos, de modo que los parlamentarios, confirmando su desconfianza hacia los diplomáticos, mantuvieron su propio servicio de propaganda, cuyo embrión lo había constituido Fournol, tomando en lo sucesivo el nombre de «comité d'action parlementaire à l'étranger».³⁰¹

La incompetencia del Quai d'Orsay se comprobaría aún más si cabe en el ámbito comercial, en que no habría sido capaz de comprender la importancia de este campo en las nuevas maneras de las relaciones internacionales. Según los diputados de la comisión, el ministerio se mostraba indiferente a la cuestión de los agentes comerciales y a una óptima selección de los mismos.

Era este ámbito, el económico —especialmente en lo relativo a las relaciones futuras entre los Aliados— el que entraba directamente en su competencia. Su estudio y la elaboración de un plan de acción que estableciera las bases de esas relaciones de la posguerra sólo podían ser emprendidos, según sus miembros, por la comisión, sin duda dado el alto componente legislativo que presentaban dichas

²⁹⁸ Procès verbaux de la Commission des Affaires étrangères, Séance du 17 novembre 1915, pp. 3-4, AN, C//7490.

²⁹⁹ Jean BAILLOU (dir.): *Ibidem...*, p. 337.

³⁰⁰ Keith HAMILTON y Richard LANGHORNE: *The Practice of Diplomacy...*, p. 147; Jean BAILLOU (dir.): *Les affaires étrangères...*, pp. 339-340; Georges DETHAN: «Le Quai d'Orsay de 1914 à 1939», en *Opinion publique et politique extérieure en Europe. II. 1915-1940*. Actes du Colloque de Rome (16-20 février 1981), Roma, École Française de Rome, 1984, pp. 157-163, p. 157, donde podemos leer que «l'action à l'étranger [de la Maison de la Presse] n'est d'ailleurs pas bien vue par tous les diplomates. Par exemple, un Jusserand, ambassadeur aux États-Unis, estime que la propagande doit être discrète et que l'on doit laisser les événements plaider par eux-mêmes.» La rue François 1^{er}, donde se instaló la Maison de la Presse, con ser cercana al Quai d'Orsay, aseguraba un cierto grado de autonomía y la no intromisión del personal ministerial, al no compartir el mismo edificio.

³⁰¹ Acerca de la organización de los servicios franceses de propaganda en la Primera Guerra Mundial, remitimos a la tesis de Estado de Jean-Claude MONTANT: *La propagande extérieure de la France pendant la Première Guerre mondiale. L'exemple de quelques neutres européens*, Universidad de Paris I, 1988.

relaciones. En este sentido, tres grandes problemas habían de ser analizados, desde el punto de vista francés: la ausencia de publicidad, la ausencia de viajeros de comercio y una organización bancaria insuficiente. Del mismo modo, computaban como necesaria la mejora del sistema de selección de los agentes consulares en el extranjero, para lo cual, no obstante, no se querían hacer ilusiones, ya que «il faudrait bouleverser tout le Quai d'Orsay»³⁰².

Consecuencia natural de todo este desastroso panorama que dibujaban, apareció la necesidad de que fueran ellos mismos quienes tomaran las riendas de la acción diplomática, al menos en determinados ámbitos, y lograsen que el ministro aplicara sus propuestas, al margen de su personal. Conscientes de la oposición que encontraban en los servicios del Quai d'Orsay, a quienes veían como unos adversarios declarados, llegaron incluso a plantearse que «il faut amener le ministre à choisir entre ses bureaux et nous».³⁰³

Este estado de cosas no fue sino en aumento en los años siguientes ya que, por toda esta labor desplegada por agentes emanados de la comisión en el campo de la propaganda y del comité parlamentario interaliado, presente en muchos de los círculos aliados de decisión, el peso que adquirió la comisión en la acción diplomática francesa y la posición que alcanzó tanto a nivel nacional como internacional fue notorio.³⁰⁴ Por ello, después de la guerra, los diputados intentaron en toda lógica —pero con escasos resultados— consolidar su posición de fuerza y extender el radio de su acción a otras parcelas de las que hasta el momento no se habían ocupado sino tan sólo de manera tangencial. Fue el caso de las misiones en el extranjero y de los agentes del servicio exterior. En junio de 1920 los diputados pidieron ante la Cámara que los inspectores de las representaciones diplomáticas y consulares

³⁰² Procès verbaux de la Commission des Affaires étrangères, Séance du 17 novembre 1915, pp. 6-7, AN, C/17490.

³⁰³ *Ibidem*, pp. 3-5. Para dimensionar mejor esta voluntad de los diputados franceses de principios del siglo XX de tener un papel activo y hasta preponderante en la acción diplomática de su país, y valorar cuán pretenciosa podía resultar en aquellos momentos, nos puede resultar útil tomar en consideración la definición que, casi un siglo más tarde, daba sobre la misión de la Comisión de Asuntos Exteriores de la Asamblea Nacional su presidente, François Loncle: «La commission des affaires étrangères exerce une triple mission institutionnelle : s'informer sur la diplomatie mise en œuvre par un Gouvernement responsable devant le parlement, contrôler l'exécution de cette politique, examiner et voter les textes internationaux qui lui sont soumis par l'exécutif.» Ninguna de las tres misiones deja intuir la intervención de la comisión en la propia acción diplomática, mucho menos le arroga funciones de dirección e iniciativa en la misma. Vid. *La diplomatie parlementaire...*, p. 32.

³⁰⁴ Véase el extenso informe que presentó el diputado Franklin-Bouillon, verdadero director de la acción parlamentaria en estos campos, ante la comisión, en junio de 1920. Procès verbaux de la Commission des Affaires étrangères, Séance du 17 juin 1920, AN, C/14632. En la misma sesión Aristide Briand reconoció, en tanto que antiguo presidente del Consejo de ministros y ministro de Asuntos exteriores, la relevancia de esa labor. «C'est grâce au Parlement interallié et à M. Franklin-Bouillon que les plus heureux contacts ont été établis notamment entre les peuples italien et français, et ont permis à l'action gouvernementale de se développer avec efficacité.»

—empleo recién creado— redactasen sus informes de tal modo que no contuvieran información confidencial, y pudieran ser así comunicados a las comisiones de asuntos exteriores, lo que les permitiría ejercer su función de control sin necesidad de desplazarse ellos mismos a las legaciones y consulados.³⁰⁵

Por su parte, la puesta en marcha de la Sociedad de Naciones ofreció a los diputados otro campo sobre el que extender su control. Como veremos con más detenimiento en el capítulo dedicado a los cambios y reacciones provocados en las diplomacias nacionales por la organización internacional, los propósitos de los diputados con respecto al papel que debería reservarse al Parlamento en la nominación de los representantes franceses ante la SDN y de los funcionarios en la Secretaría general ponen de manifiesto tanto los debates existentes en torno a la diplomacia multilateral como en torno a la creciente presencia que el Parlamento estaba adquiriendo en la diplomacia y que buscaba aumentar constantemente.

Se ponía de esta manera sobre la mesa la posibilidad de que fuera el Parlamento, y no el Gobierno, quien designase a los representantes de Francia en el Consejo y la Asamblea de la SDN. Aparte de las implicaciones que esta propuesta tenía sobre la concepción de la propia Sociedad de Naciones y su carácter, que analizaremos en el capítulo indicado, el fondo de la cuestión ahonda en la oposición entre diplomacia de los estados (ejercida por los gobiernos) y diplomacia de los pueblos (canalizada a través de los parlamentos). En efecto, Marc Sangnier, quien había hecho este planteamiento, lo defendió desde la convicción de que «de plus en plus ce soient les peuples qui prennent contact au lieu des gouvernements».

Estos propósitos —que, como hemos visto, estuvieron igualmente presentes en el Parlamento español³⁰⁶— deben ser puestos en relación a las reflexiones sobre las relaciones internacionales que ocuparon a algunos teóricos en el periodo de entreguerras. Unas reflexiones que si bien no crearon la disciplina de las relaciones internacionales, cuyos inicios pueden rastrearse con anterioridad a la Guerra del 14, sí contribuyeron decisivamente a su consolidación.³⁰⁷ Precisamente el núcleo de su teoría, formulada por su principal exponente, Alfred Zimmern³⁰⁸, descan-

³⁰⁵ *JO. Chambre*, 26 de junio de 1920, p. 2467.

³⁰⁶ Y no sólo en el Parlamento; era una preocupación compartida con los juristas, como Adolfo Posada, quien, analizando la nueva institución internacional, sostuvo que había que conseguir que «en las asambleas representativas de la Sociedad, se deje oír cada día más la voz de los pueblos mismos, mediante la palabra de sus hombres más representativos; en otros términos, que cada día hablen más los hombres y menos los diplomáticos.» Vid. Adolfo GONZÁLEZ-POSADA: *La Sociedad de las Naciones y el Derecho político*, Madrid, Caro Raggio, 1925, pp. 46-47.

³⁰⁷ José Ricardo VILLANUEVA LIRA: «1919: ¿La fundación de la disciplina de Relaciones Internacionales?», en *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, N° 125, 2016, pp. 11-34; Robert VITALIS: «Birth of a discipline», en David LONG y Brian SCHMIDT (eds.): *Imperialism and Internationalism in the Discipline of International Relations*, Nueva York, State University of New York Press, 2005, pp. 159-182.

³⁰⁸ Alfred Zimmern (1879-1957) fue el primero en ocupar una cátedra de Relaciones internacionales, en 1919. Desempeñó igualmente funciones en la Sociedad de Naciones.

saba sobre la necesidad de dotar a las relaciones internacionales de un contenido nuevo, mediante el tránsito de unas relaciones entre estados a unas relaciones entre pueblos³⁰⁹.

El debate no había hecho, sin embargo, más que comenzar y la posición de estos diputados fue contestada por varios de sus colegas, como René Viviani o Alfred Margain, quienes además de advertir de que unos agentes emanados de la voluntad parlamentaria verían limitada su capacidad de acción debido al recelo de los círculos diplomáticos, llamaron la atención sobre lo que supondría una confusión de los poderes ejecutivo y legislativo y, más aún, una injerencia del segundo sobre el primero.³¹⁰

Sin embargo, donde parece ser que el consenso fue mayor fue en torno a los funcionarios de que se componía la Secretaría general de la SDN. Como parte del debate sobre el carácter —nacional o internacional— que debían tener estos funcionarios que cada país envió, en número muy dispar, a Ginebra, y que examinaremos también en el capítulo cuarto, la Comisión expuso su deseo de que el parlamento tuviera algún tipo de intervención en su designación. Decidieron, en última instancia, ponerse de acuerdo con el gobierno sobre la manera de proceder para «garantir nos droits sans gêner l'action du Gouvernement».³¹¹

No querían tampoco los diputados renunciar al ascendente adquirido durante la guerra sobre la labor de propaganda, que ellos mismos habían impulsado. Sin pretender entrar a realizar un análisis de la reorientación en tiempos de paz de los servicios de propaganda de los años de guerra³¹² —tengamos en cuenta que en 1920 se crea tanto el Service de Presse et d'Information, en tanto que sucesor de la Maison de la Presse, como el Service des œuvres françaises à l'étranger, órgano encargado de «l'expansion intellectuelle de la France au dehors»³¹³, sí podemos exponer algunas ideas en lo que respecta el papel de los parlamentarios en ese proceso y que atañe directamente a nuestro objeto de estudio, plasmadas en una sesión de la comisión parlamentaria de octubre de 1922.³¹⁴

³⁰⁹ Teoría que plasmó en 1931 en su manual *The Study of International Relations*, publicado al volver a la universidad, en esta ocasión a Oxford.

³¹⁰ Procès verbaux de la Commission des Affaires étrangères, Séance du 4 mars 1921, AN, C//14633.

³¹¹ *Ibidem*.

³¹² «While the Creel Committee [the american war propaganda committee] was dismantled shortly after the war, the propaganda efforts in Germany and France had an afterlife.» Ralph BLESSING: «A Changing Diplomatic World...», p. 72. Interesantes estudios sobre este tema pueden encontrarse en *Rubrica Contemporanea*, N° 5, 2016, monográfico dedicado a *El control de l'opinió pública al periode d'entreguerres*, y coordinado por Antonio Niño, así como en: Antonio NIÑO y Juan Ignacio ROSPIR (eds.): *Democracia y control de la opinión pública en el periodo de entreguerres, 1919-1939*, Madrid, Ed. Polifemo, 2018.

³¹³ Georges DETHAN: «Le Quai d'Orsay...», p. 161.

³¹⁴ Procès verbaux de la Commission des Affaires étrangères, Séance du 25 octobre 1922, AN, C//14634.

En primer lugar, quedó certificado el papel central que se asignó en adelante —al menos en teoría— a la sociedad en la política internacional de las naciones —«il n'y a [...] pas de politique possible sans une information permanente et sans une éducation systématique des peuples», afirmó uno de los diputados—, lo que explica los esfuerzos desplegados para continuar la labor de propaganda iniciada durante la guerra.³¹⁵

En segundo lugar, podemos apreciar la concepción de la acción en el exterior como una obra que debía abarcar, para ser eficaz, todo un conjunto de campos, más allá del puramente político: el económico, el educativo, el de la información, de los medios de comunicación, etc. En tercer lugar, quedó suscitada la polémica en torno a la unidad de acción, entre quienes consideraban que había que concentrar en el Ministerio de Asuntos Exteriores «la direction unique de tous les services d'action à l'étranger»³¹⁶ y quienes, sin duda no ajenos a la conocida experiencia con el Quai d'Orsay y la mala impresión que había causado en los diputados la gestión de la propaganda por parte de la diplomacia, pensaban que debía hacerse cargo de la propaganda bien el Ministerio de Instrucción Pública, bien la propia Presidencia del Consejo de Ministros³¹⁷, si bien, en última instancia se mostrará la comisión favorable a la primera opción.³¹⁸

Finalmente, constatamos los avances que se estaban tratando de hacer en la construcción de la diplomacia parlamentaria. La experiencia de la acción desarrollada durante la guerra, especialmente en el seno del Parlamento interaliado, que muchos de ellos confirmaban con ejemplos concretos y personales, les había demostrado que «les milieux parlementaires constituent, dans tous les pays, des véhicules excellents de propagande.» Más aún, a menudo esos mismos medios parlamentarios, buenos conocedores, por su variedad de procedencia, de los asuntos de sus países, podían convertirse en excelentes instrumentos para la acción exterior, de manera complementaria a la emprendida por los gobiernos o los medios diplomáticos: «ces envoyés [parlementaires] peuvent, en quelques heures de conversation, réussir là où échouerait un membre du Gouvernement ou l'ambassadeur officiel le plus qualifié», sentenciaba Aristide Briand, que había sido y volvería a ser en varias ocasiones presidente del Consejo de Ministros y ministro de Asuntos Exteriores.³¹⁹

³¹⁵ Precisamente para diferenciar la obra que se pensaba orquestar en lo sucesivo de la que se había llevado a cabo en la guerra, planteaban, entre otras cosas, dar a la propaganda «un autre titre que ce vocable discrédité». En este sentido, la Sous-commission de la Propagande cambió en diciembre de 1921 su nombre por el de «Sous-Commission de l'Information et de l'Expansion françaises». Procès verbaux de la Sous-commission de la Propagande, Séance du 8 décembre 1921, p. 6 bis, AN, C//14636.

³¹⁶ Procès verbaux de la Commission des Affaires étrangères, Séance du 25 octobre 1922, AN, C//14634.

³¹⁷ *Idem*, Séance du 22 juin 1920, AN, C//14632.

³¹⁸ *Idem*, Séance du 16 novembre 1922, AN, C//14634.

³¹⁹ Procès verbaux de la Commission des Affaires étrangères, Séance du 25 octobre 1922, AN, C//14634.

Sin embargo, y a pesar de que en abril de 1921 Aristide Briand había creado *ad hoc* una Alta Comisaría para la propaganda y la expansión francesa en el extranjero, a cuyo frente colocó precisamente a un diputado y antiguo miembro de la Comisión de Asuntos Exteriores, Charles Daniélou³²⁰, el proyecto de la Comisión de reorganizar los servicios de propaganda, mediante una amplia y sólida estructura que integrara los que estaban funcionando ya, se encontró con importantes dificultades de orden económico, en la medida en que los créditos destinados a estos menesteres no sólo no se vieron aumentados, sino que sufrieron drásticos recortes.³²¹ De esta manera, en los años siguientes, los diputados de la comisión de asuntos exteriores se emplearon a fondo para evitar lo que les parecía ser «la ruine d'une institution qui fût son œuvre».³²² Junto a la falta de recursos económicos, los diputados seguían percibiendo como razón principal de lo que ellos consideraban como una obra fracasada el hecho de que la labor de propaganda hubiera sido confiada a los servicios diplomáticos.³²³ El radical-socialista Albert Milhaud lo expresó en los siguientes términos: «tant que ces services ne seront pas entre les mains d'un parlementaire ils n'auront qu'une action restreinte. Au surplus, la propagande semble au Quai d'Orsay constituer une intrusion abusive dans la diplomatie. Les représentants du peuple ont le sentiment qu'il faut parler de nation à nation. Au contraire, les diplomates estiment imprudentes toutes autres conversations que celles qui sont engagées entre des administrations.»³²⁴

En conclusión, podemos afirmar sin miedo a equivocarnos que la Commission des Affaires étrangères desempeñó un papel central en las funciones de control a la acción internacional del gobierno. Igualmente, hay que poner de manifiesto que en los años de la Gran Guerra desplegó una intensa actividad dentro y fuera de Francia que iba más allá de la labor que había sido suya y que, si bien no logró consolidar una vez llegada la paz, sembró sin duda el embrión de la diplomacia parlamentaria. De esta manera, podemos resumir, con palabras de Stanislas de Castellane, presidente de esta Comisión en 1931, la labor que le correspondió en ese mundo nuevo surgido tras la guerra:

«Si la commission n'a pas la responsabilité des décisions, elle a, par devers la Chambre, un rôle de critique préliminaire, d'analyse approfondie, d'information et d'investigation. Rôle ardu et délicat à un moment où la plupart des rapports de peuple à peuple

³²⁰ Patrick GOURLAY: «Charles Daniélou (1878-1958). La brillante et atypique carrière d'un Finistérien sous la Troisième République», en *Annales de Bretagne et des pays de l'Ouest*, T. 103, N° 4, 1996, pp. 99-121, p. 111.

³²¹ Procès verbaux de la Commission des Affaires étrangères, Séance du 16 novembre 1922, AN, C//14634, Séance du 23 mai et 13 juin 1923, AN, C//14635 et Séance du 23 janvier 1924, AN, C//14636.

³²² Procès verbaux de la Commission des Affaires étrangères, Séance du 23 mai 1923, AN, C//14635.

³²³ Charles Daniélou dimitió en enero de 1922, pasando a ocupar su puesto un funcionario, siendo así la coordinación por parte de un diputado de los servicios de propaganda tan sólo un paréntesis.

³²⁴ Procès verbaux de la Commission des Affaires étrangères, Séance du 11 juillet 1924, p. 7, AN, C//14636.

se compliquent de “diplomatie financière”, à un moment où l’intervention de l’opinion conditionne de plus en plus l’activité, la volonté, la liberté du gouvernement ; à un moment où les parlements s’inquiètent dans la mesure où ils ne sont pas renseignés». ³²⁵

Así, consagrando lo esencial de su tiempo «au contrôle permanent des décisions diplomatiques prises par le gouvernement», conseguía enterrar una práctica diplomática secular: «elle empêchait la politique étrangère de tomber dans le domaine réservé du pouvoir.» ³²⁶

4. 4. *Pinceladas para un retrato del aparato diplomático francés*

En los debates presupuestarios, las cuestiones relativas al aparato diplomático tenían una presencia muy limitada y eran tratadas con bastante poco detenimiento, de manera que estas fuentes no son muy elocuentes al respecto. No obstante, sí podemos señalar algunas ideas que sobresalen. En primer lugar, aparece la imagen de una diplomacia anclada en sus tradiciones e incapaz de liberarse de sus amarras. Empezando por el propio ministerio —«peut-être l’esprit républicain n’est-il pas suffisamment répandu dans votre maison. [...] Je voudrais que vous en ouvriez largement les fenêtres, pour que le grand souffle démocratique du dehors pût y balayer de ses larges ondes, les poussières que les siècles y ont accumulées», conminaba el *rapporteur* al ministro de Asuntos Exteriores en 1904, cosechando expresivas manifestaciones de apoyo ³²⁷— y alcanzando a los representantes en el extranjero, a quienes se acusaba en alguna ocasión de ser incapaces de adaptarse a las nuevas realidades. Es el caso del radical-socialista Adolphe Messimy quien también en 1904 advertía al ministro de que serían sus propios agentes los que le irían a dificultar las negociaciones con la Sublime Puerta de cara a crear establecimientos de instrucción laicos, en la medida en que reinaba entre todos los agentes franceses en el Levante una «manière de penser conservatrice et traditionnelle» y que estaban acostumbrados a «pratiquer dans l’empire ottoman cette politique traditionnelle de protectorat des Latins et qui très difficilement, avec beaucoup de regrets et de peine, s’en détach[ont] pour en suivre une autre.» ³²⁸ Maurice Vaïsse nos refiere igualmente una actitud crítica de los parlamentarios con respecto a los métodos y del propio personal diplomático, al que acusaban «d’avoir trop souvent confondu l’abstention avec la prudence et pris l’immobilité pour une des formes de l’action». ³²⁹

³²⁵ Joseph BARTHÉLEMY: *Le travail parlementaire...*, pp. 268-269.

³²⁶ Nicolas ROUSELLIER: *Le Parlement...*, p. 78.

³²⁷ *JO. Chambre*, 26 de noviembre de 1904, p. 2701.

³²⁸ *Ibidem*, p. 2704.

³²⁹ Rapport N° 4108 pour le budget de 1918, par Raiberti, 20 de diciembre de 1917, citado en Maurice VAÏSSE: «L’adaptation du Quai d’Orsay...», p. 146.

El anhelo de democratización que enunciaba de manera genérica el *rapporteur* en 1904 no habrá desaparecido y en 1920 nos lo volvemos a encontrar, ya concretado en la cuestión de las limitaciones a la hora de ingresar en la carrera. Fueron varios los diputados que mostraron su rechazo a que se perpetuara la realidad de que «l'accès de la carrière se trouve interdit à ceux qui n'ont pas de fortune personnelle». Si bien es cierto que pusieron en esta reivindicación menos entusiasmo y menor vehemencia de lo que acostumbraban, hicieron votos, al igual que sus colegas españoles, por que «tous ceux qui ont les qualités voulues pour représenter dignement la France à l'étranger puissent entrer dans les cadres du ministère des affaires étrangères». ³³⁰

Íntimamente ligado a esta cuestión, aparece una reiterada llamada a la mejora de las condiciones materiales de los agentes diplomáticos, sin que se observe aquí ninguna diferencia entre quienes se dedicaban a las labores diplomáticas y quienes tenían encomendadas funciones consulares, como ocurría en España. La razón residía seguramente en que ambas ramas estaban fundidas en una misma carrera desde finales del siglo XIX. Llegando incluso algún diputado a afirmar que la carrera se encontraba en una situación desastrosa, con casos de agentes que vivían en la pobreza, pedían el aumento de sus retribuciones, que computaban como escasas, e incluso, en una actitud muy distinta a la de los diputados españoles, hacían hincapié en que se les facilitasen las vacaciones en Francia, pagando suficientemente sus viajes. ³³¹

También registra el *Journal Officiel* alguna petición de mejora de los puestos consulares y de ampliación de su nómina, especialmente en Oriente y Extremo-Oriente, donde radicaban importantes intereses comerciales. A modo de ejemplo, Ernest Outrey, de la izquierda radical y diputado por la Cochinchina francesa, lamentó la situación de la representación consular en China y en Japón, afirmando al respecto de este último país que, a pesar del papel considerable que habría podido jugar Francia, se encontraba muy mal representada en comparación con otros países. Subrayamos, en relación al carácter comparativo de nuestro trabajo, que este diputado consideraba a Francia en la misma categoría que los Estados Unidos, Reino Unido y Alemania, hallando inadmisibile que en realidad su representación consular en aquellos países estuviera a la altura de países de menor rango, como Bélgica o Italia. ³³²

³³⁰ *JO. Chambre*, 24 de junio de 1920, p. 2395.

³³¹ *Ibidem*, p. 2393; 26 de junio de 1920, pp. 2466-2467.

³³² *JO. Chambre*, 24 de junio de 1920, pp. 2395-2397.

* * *

En este segundo capítulo hemos podido constatar mayores diferencias entre ambos países. En España, la senda de la democratización de la política exterior, en lo que tenía que ver con la acción del Parlamento sobre ella, fue mucho más lenta que en Francia y estuvo lejos de alcanzar el mismo grado de desarrollo. Sin embargo, no pueden desconocerse los avances realizados en los veinte años que hemos estudiado aquí. En primer lugar, el interés de los parlamentarios por las cuestiones de política exterior fue creciente a lo largo de las dos décadas, acorde con la progresiva implicación del país en la arena internacional, tras su largo «recogimiento». En segundo lugar, y como consecuencia de esto, cada vez más diputados fueron reclamando su derecho a estar informados sobre la marcha de los asuntos exteriores del Estado, en especial aquellos que pudieran implicar riesgos para la Nación, derivados de compromisos adquiridos en su nombre, y a extender a ellos la función fiscalizadora de la acción gubernamental, que les era propia. El ataque al secreto diplomático fue así aumentando su fuerza, con constantes referencias a los cambios que se estaban experimentando en la diplomacia, a pesar de que esa práctica aún era ampliamente ejercida en los años anteriores a la Guerra del 14. En tercer lugar, y de manera inseparable a la crisis del sistema de la Restauración, en torno a la Gran Guerra, todas estas tendencias se intensificaron, en buena medida debido a que muchos parlamentarios —sobre todo los que no se encuadraban en los partidos dinásticos, a su vez cada vez más desintegrados— comprendieron la virtualidad de la política exterior como instrumento de la lucha política.

A pesar de los diferentes niveles en que hemos visto que se desarrolló la acción parlamentaria en este campo en ambos países, tanto en Francia como en España puede apreciarse que tras la Gran Guerra se reforzó la senda iniciada años atrás, acentuándose los términos en que fueron planteadas aquellas exigencias.

III

ESPECIALIZACIÓN Y EXTENSIÓN
DE LA DIPLOMACIA.
ESTRUCTURA Y ACTORES

«[...] el Ministerio de Estado moderno no debe serlo ya del protocolo, de las formas y de la rutina, sino el principal agente e impulsor de nuestro comercio, y como tal, la mayor fuerza generadora de nuestra actividad»

(Pedro Llosas Badía,
en el Congreso de los Diputados, 1912¹)

En el capítulo anterior hemos podido comprobar que los principales problemas identificados por los parlamentarios españoles para la diplomacia eran una estructura deficiente de la Administración, que venía arrastrando la necesidad de una reorganización; una insuficiente presencia diplomática y consular en el mundo; y una constante desatención estatal al ámbito del comercio exterior, cuando entendían que precisamente este debía figurar en el centro de toda la acción fuera de las fronteras nacionales. Son estos tres puntos a los que dirigimos nuestra atención en el presente capítulo. Empezando con una aproximación a la estructura de las respectivas administraciones centrales, como marco general, analizaremos las respuestas que tanto la diplomacia española como la francesa dieron al creciente peso que fue adquiriendo el elemento comercial en las relaciones internacionales desde finales del siglo XIX y, finalmente, en estrecha relación con esto, nos proponemos seguir la evolución de los mapas diplomáticos y consulares, con el objetivo de comprender las tendencias y orientaciones de la política exterior de ambos países así como las razones que explican las respectivas evoluciones. Podremos ver de esta manera que algunas de aquellas afirmaciones o propósitos de los diputados españoles no se ajustaban del todo a la realidad y que se debían más bien tanto a su poca familiaridad con estas cuestiones —al menos en una primera etapa—, como a la poca profundidad con que se acercaban a veces a los asuntos diplomáticos. Constataremos que tanto en Francia como en España se tomaron pronto una serie de medidas para auxiliar la expansión comercial y que, con distinto grado de intensidad y desarrollo, en ambos países se mantuvieron y adaptaron con el paso de los años. Del mismo modo, puede constatarse una clara evolución de las redes diplomática y consular que, en el caso de España, dará como resultado un importante avance con respecto al punto de partida, permitiendo al mismo tiempo compensar su tradicional carácter eurocentrista.

¹ DSC. CD, 14 de junio de 1912, N° 138, p. 3814.

1. El Quai d'Orsay y el Palacio de Santa Cruz: evolución y adaptación

1. 1. Las reformas del Quai d'Orsay

En 1907 el Ministerio de Asuntos Exteriores francés acometió una importante reforma de su estructura interna. Jean Baillou nos define así su relevancia: «À la veille de la guerre 1914-1918, la réorganisation de 1907 et les ajustements mineurs intervenus par la suite avaient doté le ministère des Affaires étrangères de structures profondément différentes de celles dont la III^e République avait hérité du Second Empire et qu'elle avait adaptées tant bien que mal au fur et à mesure du développement de ses relations avec l'étranger.»² ¿En qué consistió pues esta importante reorganización? La innovación que aportó radicó en reunir bajo una misma dirección los asuntos políticos y los comerciales como respuesta al lugar cada vez más importante que estaban ocupando estos últimos en las relaciones internacionales en esos años de transición del siglo XIX al XX, hasta el punto de que ya no pareció posible tratarlos de forma separada. Se mantuvo el reparto geográfico, aunque con una reconfiguración, de manera que la nueva Direction des Affaires politiques et commerciales se dividió en cuatro sub-direcciones: Europa-África-Oceanía, Asia, América y Levante. Esta distribución volverá a ser modificada poco antes de la guerra, cuando una nueva sub-dirección se dedicará en exclusiva a los asuntos de África (en el seno de la cual se colocarán, en un lugar de honor, las cuestiones relativas a los protectorados de Marruecos³ y Túnez), y las de Oceanía serán incorporados a los Asia, de manera que quedará una sub-dirección únicamente dedicada a Europa, lo que estaba en consonancia con la orientación preponderante del Quai d'Orsay hacia los asuntos del Viejo Continente.⁴

Con esta reforma se había dado un paso importante en la adaptación de la maquinaria diplomática a las nuevas realidades internacionales, pero de manera imperfecta ya que, más bien al contrario de lo que sostiene Baillou —«les sous-directions géographiques [...] permettaient d'avoir une vue globale des affaires extérieures»—, podemos afirmar con Stanislas Jeannesson que «la volonté louable de réévaluer la place de l'économie dans la diplomatie [...] conduit curieusement à privilégier au sein de cette grande direction la logique géographique au détriment de la logique sectorielle, et donc finalement à subordonner l'économique au politique». Habrá que esperar a la Guerra del 14, como tendremos ocasión de comprobar, para que, mediante la creación de una sub-dirección de relaciones comerciales,

² Jean BAILLOU (dir.): *Les affaires étrangères et le corps diplomatique français. Histoire de l'administration française*, vol. 2, 1870-1980, París, CNRS, 1984, pp. 57-58.

³ La importancia creciente de la cuestión marroquí se había traducido en 1912 por medio de la ampliación de los efectivos de la oficina de Marruecos. *Ibidem*, p. 71.

⁴ *Ibidem*, pp. 55-59.

se fomente la lógica sectorial, aunque incluso entonces el resultado seguirá apareciendo como insatisfactorio.⁵

Por último, debemos hacer referencia a la creación, en 1909, del Bureau des Écoles et des Œuvres françaises à l'étranger⁶, que nació de la necesidad de coordinar las acciones culturales en el extranjero en las que el Quai d'Orsay estaba involucrado, bien sea sólo concediendo su apoyo, bien sea asumiendo él mismo su dirección y organización. La creación de esta oficina traducía la incipiente concepción de la cultura como un elemento de la acción diplomática, que ya estaba presente entre los responsables del Ministerio, como lo prueba la reticencia a desposeer a las diferentes sub-direcciones políticas de sus medios de acción en este ámbito⁷.

El estallido de la guerra hizo cambiar el peso del Ministerio de Asuntos Exteriores en el seno de la administración; pasando a estar todo subordinado a lo militar, el Ministerio de la Guerra apareció como «un génie tutélaire». Sin embargo, en la estructura interna del Quai d'Orsay no hubo cambios de gran calado. Tan sólo cabe hacer referencia a dos. Por un lado, la creación de la figura del secretario general, que sería puesta en el centro de la actividad del Ministerio, debiendo entender en todos los asuntos relativos a las sub-direcciones y conocer la correspondencia antes de su distribución; en una palabra, «le secrétaire général exerce, sous l'autorité du ministre, la haute direction de tous les services»⁸, si bien los primeros años de existencia estuvieron marcados por la falta de continuidad, constatándose su presencia ininterrumpida sólo a partir de 1925.⁹ Según el análisis de Mai'a Cross, la creación de esta figura entraba en una lógica de contrarrestar la acción política del primer ministro, que a menudo se reservaba también la cartera de Asuntos Exteriores, en una constante tensión entre el ámbito político y el diplomático. De esta manera, «besides the obviously centralizing nature of this new post, the aim was to make the foreign service less susceptible to changes in political leadership, and to maintain the traditions of diplomacy».¹⁰

Por otro lado, hay que hacer referencia al impacto de las iniciativas tomadas en el contexto de guerra económica. Tras un primer periodo en que se fue avanzando en las medidas del bloqueo comercial al enemigo —una acción emprendida en

⁵ Stanislas JEANNESSON: *Jacques Seydoux, diplomate. 1870-1929*, París, PUPS, 2013, p. 77.

⁶ Creado en 1909 como «service», en 1910 fue rebajado al grado de «bureau», habida cuenta de que sólo contaba con un agente, el cónsul Paul Gauthier, quien en 1912 lograría hacerse acompañar de un adjunto.

⁷ Jean BAILLOU (dir.): *Les affaires étrangères...*, pp. 73-75.

⁸ Decreto del 21 de enero de 1920, citado en *Ibidem*, p. 325.

⁹ Mucho más inestable fue la figura del sub-secretario de Estado, del que nos dice Baillou que, si bien de 1919 a 1939 no tuvo el carácter excepcional que había tenido en la primera parte de la III República, su presencia en el organigrama del Ministerio fue muy intermitente, contabilizando tan sólo 36 meses sobre los 20 años del periodo. *Ibidem*, pp. 377 y 381-384.

¹⁰ Mai'a CROSS: *The European Diplomatic Corps: Diplomats and International Cooperation from Westphalia to Maastricht*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2007, p. 113.

cooperación con los países aliados— y tras la creación en Gran Bretaña de un ministerio independiente para estos asuntos, en diciembre de 1916 el gobierno francés tomó la decisión de organizar sus servicios en un *Sous-secrétariat du Blocus*, en el seno del Quai d'Orsay, que a partir de junio del año siguiente fue transformado en una dirección especial. Habiendo adquirido un desarrollo y una extensión considerables, estos servicios fueron desgajados del Ministerio de Asuntos Exteriores, sin llegar a integrar un ministerio propiamente dicho, para volver al Quai d'Orsay en diciembre de 1918, por considerarse más apropiado dada la compenetración de las materias de su competencia y las relaciones internacionales. Dieron lugar, como veremos más adelante, a la *Sous-direction des Relations commerciales*, bajo la batuta de Jacques Seydoux.¹¹

Junto a ello, como vimos en el segundo capítulo, en 1916 se procedió a la organización de los servicios destinados a la propaganda, con un alto grado de autonomía e instalados en un edificio distinto del Quai d'Orsay. La *Maison de la Presse* dará lugar, en 1917, a dos servicios complementarios —el *Service de l'information diplomatique* y el *Service de l'information à l'étranger*—, ambos adscritos al gabinete del ministro.¹² Del mismo modo que los servicios del bloqueo económico fueron transformados, una vez finalizada la guerra, en la *Sous-direction des Relations commerciales*, los relativos a la propaganda fueron reconvertidos, en septiembre de 1920, en el *Service de presse et d'information*. Igualmente debemos hacer referencia a la conversión, en enero de 1920, de la oficina dedicada a las escuelas y obras culturales en el extranjero en el *Service des Œuvres françaises à l'étranger*, que iría a asumir todas las iniciativas que fueran a contribuir a la expansión intelectual de Francia en el exterior. Por último, y como un órgano totalmente nuevo, aparecía en 1919 el *Service français de la Société des Nations* que, al igual que la Oficina española para la Sociedad de Naciones, centralizó y canalizó toda la actividad de los distintos ministerios relacionada con la institución ginebrina.¹³

1. 2. *El Palacio de Santa Cruz: una adaptación condicionada*

A la hora de abordar el estudio de la estructura del Ministerio de Estado, tenemos que hacerlo tomando en consideración una percepción de este departamento que la documentación consultada nos revela como muy extendida entre los responsables políticos, y desde luego entre quienes estuvieron al frente del mismo a lo largo de estos años y que enunciaba un miembro de la Comisión de presupuestos del Congreso de los Diputados a principios de nuestro periodo de estudio: en 1904 se nos prevenía con nitidez de que no podremos esperar cambios sustanciales y

¹¹ Jean BAILLOU (dir.): *Les affaires étrangères...*, pp. 325-333.

¹² *Ibidem*, pp. 340-341.

¹³ *Ibidem*, pp. 385-394.

revolucionarios en el Ministerio de Estado. Dadas sus «condiciones especiales», la evolución de su estructura y de sus medios sería necesariamente lenta y serena, de manera que sólo se implementarían modificaciones y novedades conforme lo exigieran «la aparición de nuevas necesidades de orden mercantil o internacional que determinen el establecimiento de aquellos organismos necesarios y convenientes dentro del Ministerio, en sus relaciones con las demás Naciones».¹⁴ A ello se debe añadir un factor que condicionó cualquier planteamiento de reforma del Ministerio: la aversión que mostraba de manera general la opinión pública hacia los gastos ocasionados por la administración diplomática¹⁵, como ha quedado señalado en el capítulo anterior y como tendremos ocasión de ver también en el actual; una repugnancia que tenían muy presente los responsables diplomáticos.

El organigrama del Ministerio de Estado

Pues bien, una serie de reorganizaciones llevadas a cabo en los últimos años del siglo XIX habían configurado la estructura del Ministerio de Estado que se encontró Alfonso XIII al tomar las riendas del país y que se mantuvo a lo largo de buena parte de su reinado. Estas reformas respondieron a varias necesidades: por un lado, afrontar de manera adecuada la realidad internacional; por otro, ajustar su organización a la delicada situación económica del país; pero, sobre todo, fue la pérdida de los últimos restos de su imperio colonial y la nueva posición en que quedó España en el plano internacional, lo que llevó al Ministerio de Estado a adaptar su estructura a la nueva situación y a prepararse para contribuir a mitigar el impacto que aquella pérdida tuvo sobre el país y, en especial, sobre su economía.

De esta manera, se fue configurando una administración central que a principios del siglo XX estaba dividida en cinco secciones. La deseada especialización que se implementó en el tratamiento de los asuntos políticos en 1888¹⁶, repartiéndolos en tres secciones distintas —de Europa, de América y de Asia, África y Oceanía—, no pudo tener una vida muy larga y ya en los presupuestos para 1893-1894¹⁷ quedaron reducidas a dos, que se unificaron en una sola a partir de 1899. Del mismo modo, se procedió a integrar en una sola sección las dos en que se habían distribuido los asuntos comerciales y los relativos a los consulados, respondiendo con ello a un criterio más racional, dado el nivel de compenetración entre ambas áreas.

¹⁴ DSC. CD, 12 de diciembre de 1904, N° 54, p. 1798.

¹⁵ También en 1904 había subrayado uno de los diputados que, mientras que había presupuestos atractivos para la opinión pública y otros que inspiraban desconfianza y recelos, «hay además presupuestos de Departamentos ministeriales calificados por la opinión de inútiles, de ineficaces, de arcaicos, entre los cuales está el Ministerio de Estado». Vid. DSC. CD, 12 de diciembre de 1904, N° 54, p. 1806.

¹⁶ RD de 25 de septiembre de 1888 por el que se reorganizan las dependencias centrales del Ministerio de Estado.

¹⁷ RD de 16 de agosto de 1899 por el que se reforman los servicios dependientes del Ministerio de Estado.

Por otro lado, el Ministerio de Estado asumió, al igual que otros departamentos ministeriales, determinadas atribuciones que habían pertenecido al ministerio de Ultramar, cuando, por razones obvias, este fue suprimido en abril de 1899. En breve espacio de tiempo, se procedió a la ubicación definitiva de las cuestiones relativas a las posesiones coloniales de África occidental, que, a partir de 1901, tras el tratado hispano-francés de junio del año anterior, en que se fijaban las fronteras de aquellos territorios, fueron concentrados en una nueva sección del Ministerio de Estado, la Sección Colonial.¹⁸ La razón que esgrimía el presidente del Consejo de Ministros, Práxedes Mateo Sagasta, residía en la estrecha vinculación que tendrían los asuntos coloniales con los internacionales, dada la situación geográfica de las posesiones africanas, enclavadas entre otros territorios extranjeros. Por demás, acudía al ejemplo de otros países cuyas posesiones coloniales no eran lo suficientemente sustanciales como para dedicarles un ministerio aparte; en la mayoría de aquéllos era también el respectivo departamento de Asuntos Exteriores el que se hacía cargo del gobierno de las colonias. Incluso Francia, quien sí disponía de un ministerio especial para sus colonias, tenía encomendado al Quai d'Orsay lo relativo a los protectorados.¹⁹

Por lo tanto, a principios del siglo XX el Ministerio de Estado estaba compuesto de la Subsecretaría, cinco secciones —de Política, de Contabilidad y Obra Pía, de Protocolo²⁰, de Comercio y Consulados, que a partir de 1904 integró al Centro de Información Comercial²¹ (en cuyo seno estaba la Junta de Comercio de Exportación), y Colonial—, un Negociado de Asuntos Contenciosos (que en 1917 sería elevado a la categoría de sección), la Interpretación de Lenguas y, por último, el Archivo y Biblioteca.

Hemos de subrayar que en este ordenamiento, la figura del subsecretario, presente a lo largo de todo el periodo, salvo un breve paréntesis durante la dictadura primorriverista, tuvo una importancia fundamental, dado el grado de poder del que fue dotado²², como elemento rector, a las órdenes del ministro, de todos los asuntos del departamento y «como figuras de enlace entre el nivel político de los ministros y la burocracia funcionarial de la maquinaria burocrática». Del mismo

¹⁸ José MARTÍNEZ CARDÓS: «Introducción», en Carlos FERNÁNDEZ ESPESO y José MARTÍNEZ CARDÓS: *Primera Secretaría de Estado. Ministerio de Estado. Disposiciones Orgánicas (1705-1936)*, Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores, 1972, pp. VII-CLXIII, p. CLVII.

¹⁹ RD de 12 de abril de 1901 por el que se dispone que el régimen, gobierno y administración de los territorios comprendidos entre Cabo Bojador y Cabo Blanco [...] y de las posesiones españolas del Golfo de Guinea, estén a cargo del Ministerio de Estado.

²⁰ Que por RO de 12 de febrero de 1917 volvería a su antigua denominación de «Cancillería».

²¹ RO de 27 de enero de 1904, por la que se dispone que el Centro de Información Comercial quede bajo la dependencia del Jefe de la Sección de Comercio y Consulados.

²² Las atribuciones de su figura fueron definidas en las *Instrucciones para el régimen y despacho del Ministerio de Estado*, aprobadas por RO de 30 de diciembre de 1901.

modo, los subsecretarios «aportaron en muchas etapas la continuidad necesaria en la labor ministerial, al permanecer en ocasiones en el puesto independientemente de los frecuentes cambios de titular de la cartera de Estado.»²³

A lo largo de los siguientes años, a este esquema —que se mantuvo estable en su esencia— se añadieron algunas secciones nuevas y se crearon, en el siguiente escalón, distintas «unidades, juntas y comisiones —algunas permanentes y otras de efímera existencia—, con el objetivo de ajustar la planta del ministerio a las nuevas realidades de la vida internacional y a las necesidades de la política exterior española.»²⁴ Una buena parte de estas juntas y comisiones tuvieron como objeto las posesiones españolas en África y el Protectorado en Marruecos, que había dado además origen a que en 1912 se creara una nueva sección, dedicada exclusivamente a los asuntos del Protectorado, al encomendarse al Ministerio la dirección de los mismos, aunque en estrecha colaboración con los otros departamentos implicados, dada la variedad y complejidad de los aspectos técnicos.²⁵ Entre aquellos órganos podemos citar los siguientes: la Junta consultiva de las posesiones españolas del África occidental (creada en 1902), el Comisionado permanente del Ministerio de Estado para los estudios de colonización de las posesiones españolas del África occidental (1904), la Junta de Enseñanza de Marruecos (1913), la Junta de asuntos judiciales de Marruecos (1914) o la Junta superior de historia y geografía de Marruecos (1916), que vino a completar a las dos anteriores.

La Primera Guerra Mundial tuvo también incidencia directa en la organización interna del Palacio de Santa Cruz. La más importante fue, sin duda, la creación de la Oficina Española de la Sociedad de Naciones, en mayo de 1920. Del mismo modo, en diciembre de 1918, en previsión de la constitución de la Sociedad de Naciones, se había creado una comisión con el encargo de estudiar esa eventualidad y la posible participación de España en dicha empresa. Nos referiremos con mayor amplitud a ambas creaciones en el siguiente capítulo.

Sin embargo, no fueron las únicas. Así, al poco de estallar la guerra se constituyó una Junta de iniciativas con la misión de estudiar las repercusiones del conflicto

²³ Carlos SANZ DÍAZ: «Del Ministerio de Estado al Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación. El Palacio de Santa Cruz en la política exterior española de los siglos XX y XXI», en José María BENEYTO y Juan Carlos PEREIRA (dirs.); Marta HERNÁNDEZ RUIZ (coord.): *Historia de la política exterior española en los siglos XX y XXI*, vol. 1, Madrid, CEU Ediciones, 2015, pp. 299-336, p. 302.

²⁴ *Ibidem*, p. 303.

²⁵ Durante breve periodo de tiempo, entre junio y noviembre de 1919, funcionó la Sección de Marruecos bajo la misma dirección que la Sección de Política, en atención a «la singular importancia que en los momentos actuales reviste en la política exterior de España cuanto atañe a Marruecos». Enseguida se comprobó que aún colocándose bajo el mismo jefe, habían continuado ambas secciones funcionando con independencia la una de la otra. Véanse las Reales Órdenes de 20 de junio y de 24 de noviembre de 1919.

bélico sobre la economía nacional y las soluciones que cabía aplicar²⁶. Lo primordial era el análisis de las dificultades que la guerra había causado a la economía, entre ellas, «la pérdida de mercados para muchos productos españoles», la interrupción de importaciones imprescindibles, las relativas a los transportes, al crédito público y particular... Pero también se encomendaba a este órgano, formado por un representante de cada uno de los ministerios de Estado (el jefe de la Sección de Comercio), Guerra, Marina, Hacienda, Gobernación y Fomento, que estudiara los sectores en que se pudiera aprovechar la falta de competencia extranjera como consecuencia de la guerra, fomentando la producción nacional en aquellas áreas, en que «durante períodos normales la iniciativa no podría ser fecunda por efecto de la competencia extranjera o por falta de remuneración estimable».

En los cuatro años que duró el conflicto, los actos de los beligerantes causaron daños a intereses españoles, que el gobierno intentó defender, procediendo a las gestiones correspondientes. Sin embargo, no en todos los casos se pudo llegar a buen término, de modo que, finalizada ya la contienda, se creó una comisión encargada de ordenar y clasificar las reclamaciones que se habían presentado en el Ministerio, y ofrecer al ministro su parecer acerca de cada una de ellas.²⁷

También en el periodo inmediatamente posterior a la guerra, se imponía «la preparación y estudio de los Convenios comerciales que de un modo circunstancial han de regular las relaciones de España con los demás países hasta que la confección del Arancel definitivo y la normalidad económica mundial permitan llegar al régimen más conveniente de los Tratados comerciales». Para ello, en 1921 se puso en marcha una comisión especial, compuesta por el jefe de la Sección de Comercio del Ministerio de Estado, un representante del Ministerio de Hacienda y otro del de Fomento.²⁸ Del mismo modo, hemos de hacer referencia al comité permanente consultivo de convenios de propiedad intelectual, creado en 1923²⁹, en el que el Palacio de Santa Cruz estaba llamado a coordinar la acción de los distintos departamentos involucrados. Finalmente, podemos mencionar la comisión que en el seno del Ministerio se dedicó a estudiar las materias de orden económico y financiero que fueran a tratarse en la Conferencia de Génova de 1922, como ejemplo de actuaciones derivadas de la participación de España en los foros internacionales de posguerra³⁰.

²⁶ Véase el RD de 18 de septiembre de 1914. Sobre el impacto de la guerra en la economía española: José Luis GARCÍA DELGADO: *La modernización económica de la España de Alfonso XIII*, Barcelona, Espasa-Calpe, 2002; ÍD: «El ciclo industrial en España (1914-1939)», en *Estudios de Historia Social*, Nº 24-25, 1983, pp. 7-24; José Luis GARCÍA DELGADO, Santiago ROLDÁN y Juan MUÑOZ: *La formación de la sociedad capitalista en España (1914-1920)*, 2 vols., Madrid, 1973.

²⁷ RD de 4 de marzo de 1920.

²⁸ RD de 20 de mayo de 1921.

²⁹ RD de 2 de julio de 1923.

³⁰ RD 21 de enero de 1922.

Todas estas comisiones estaban compuestas por un conjunto de personalidades con una muy variada procedencia, en función de su especialización, y que integraban desde diputados, senadores o ex-ministros hasta presidentes o representantes de sociedades culturales, académicas, científicas o mercantiles o representantes de diferentes entidades u organismos públicos.

Nacimiento de la diplomacia cultural

En lo que se refiere a las modificaciones orgánicas en la estructura permanente del Ministerio, junto a la Oficina española de la Sociedad de Naciones, los años que siguieron a la Gran Guerra vieron la instalación de una Oficina de Relaciones Culturales.³¹ A pesar de que hemos renunciado a estudiar *in extenso* el desarrollo de la diplomacia cultural en España en este periodo, tanto por la necesidad de delimitar los campos objeto de nuestro análisis en aras de una mayor eficacia, como por entender que la historiografía ha prestado una mayor atención a la difusión cultural y a los esfuerzos por establecer este tipo de relaciones con otros países³², sí consideramos necesario detenernos a examinar algunos aspectos de esta cuestión, con el objetivo de enmarcar la acción de España en el proceso de integración de la cultura entre las áreas de actuación propias de la diplomacia, que siguieron otros países. Esto nos permitirá seguir afianzando la tesis que sostenemos, en el sentido de que en el caso español también identificamos muchas de las prácticas que estuvieron presentes en las diplomacias de otros países de su entorno y que son señaladas como síntomas de la modernización y adaptación de la diplomacia a unas realidades nuevas y cambiantes; podremos seguir consolidando, por lo tanto, la tesis de la falta de excepcionalidad en el caso español.

Debemos empezar por afirmar que la diplomacia española no se retrasó con respecto a otros países en la incorporación de la cultura como una herramienta de las relaciones internacionales. Es cierto que Francia y Alemania fueron pioneras en «la exportación de su cultura más allá de sus fronteras», lo que colocaría a España en una segunda oleada de países en adoptar esta práctica, como indica Lorenzo

³¹ RO de 17 de noviembre de 1921 por la que se crea una Oficina de Relaciones Culturales Españolas.

³² Lorenzo DELGADO GÓMEZ-ESCALONILLA: «La diplomacia cultural: de la Junta para Ampliación de Estudios al Instituto Cervantes», en José María BENEYTO y Juan Carlos PEREIRA (dir.); Marta HERNÁNDEZ RUIZ (coord.): *Historia de la política exterior...*, pp. 491-530; ÍD: «De la regeneración intelectual a la legitimación ideológica: la política cultural exterior de España (1921-1945)», en *Spagna contemporanea*, Nº 6, 1994, pp. 51-71; Justo FORMENTÍN IBÁÑEZ y M^a José VILLEGAS SANZ: *Relaciones culturales entre España y América: la Junta para Ampliación de Estudios (1907-1936)*, Madrid, Mapfre, 1992; Elvira MORENO: «La evolución de las relaciones culturales entre España y México, 1876-1930», en *Quiroga: Revista de Patrimonio Iberoamericano*, Nº 13, 2018, pp. 58-68; Carlos Manuel RAMA: «Las relaciones culturales diplomáticas entre España y América Latina en el siglo XIX», en *Revista de Estudios Internacionales*, Nº 4, 1981, pp. 893-926.

Delgado³³, no habiendo sido hasta los años treinta cuando naciones de primer orden, como los Estados Unidos, Gran Bretaña o Japón imitaron su ejemplo³⁴. Pero creemos que hay que matizar mínimamente tanto esa precocidad de Francia y Alemania como la tardanza de España, lo que nos llevará a comprobar que los órganos destinados a estos asuntos dentro de las maquinarias diplomáticas francesa y alemana son de más reciente creación, al tiempo que veremos que España destinaba también recursos a la difusión cultural en el extranjero con anterioridad a la guerra y a la creación de su propio servicio en el seno del Ministerio de Estado.

Si bien es cierto que la acción cultural en el exterior se remontaba en el caso de Francia a tiempos incluso anteriores a 1870, mediante un apoyo continuado a las misiones religiosas en Oriente Medio y Próximo, que se dedicaban a la enseñanza de su idioma y literatura, sólo fue en 1909 —eso sí, antes de la Gran Guerra— cuando en el Quai d'Orsay fue establecido, como acabamos de ver, un servicio por el que la diplomacia asumía la dirección de esa empresa, y que tras la contienda, en 1920, fue transformado en el Service des Œuvres françaises à l'étranger, presentando cuatro ramas: sección universitaria y de las escuelas, sección artística y literaria³⁵, sección de obras diversas y sección de la imagen, el turismo y el deporte.³⁶ Sin embargo, en Alemania, que, como indican Hamilton y Langhorne³⁷, había comenzado en la década de los 80 del siglo XIX a dedicar esfuerzos a la preservación de su idioma y su cultura en las comunidades germanas de fuera de sus fronteras³⁸, «a real cultural department was only created after the war», esto es, en 1920.³⁹

En este sentido, tampoco puede desconocerse que también desde las últimas décadas del siglo XIX el Ministerio de Estado español se había hecho cargo, bajo la

³³ Lorenzo DELGADO GÓMEZ-ESCALONILLA: «La diplomacia cultural...», pp. 497-498.

³⁴ François CHAUBET y Laurent MARTIN: *Histoire des relations culturelles dans le monde contemporain*, Paris, Armand Colin, 2011, p. 84; Ralph BLESSING: «A Changing Diplomatic World», en MARTEL, Gordon (ed.): *A Companion to International History 1900-2001*, Oxford, Wiley, 2007, pp. 65-77, p. 71. Sobre la acción diplomática cultural de Francia en España, véase: Jean-Marc DELAUNAY: *Des Palais en Espagne. L'École des Hautes Études Hispaniques et la Casa de Velázquez au cœur des relations franco-espagnoles du XX^e siècle (1898-1979)*, Madrid, Bibliothèque de la Casa de Velázquez, N^o 10, 1994 y Antonio NIÑO: *Cultura y diplomacia: los hispanistas franceses y España de 1875 a 1931*, Madrid, CSIC, 1988.

³⁵ Hay que señalar también que fue en 1883 cuando se fundó la *Alliance française*, dedicada igualmente a la promoción del idioma y la civilización franceses. Vid. François CHAUBET: *La Politique culturelle française et la diplomatie de la langue: l'Alliance française, 1883-1940*, Paris, L'Harmattan, 2006.

³⁶ François CHAUBET y Laurent MARTIN: *Histoire des relations culturelles...*, pp. 83-116 (cap. 4 «Le système des relations culturelles internationales»).

³⁷ Keith HAMILTON y Richard LANGHORNE: *The Practice of Diplomacy: Its Evolution, Theory and Administration*, Londres y Nueva York, Routledge, 2000, p. 133.

³⁸ El Allgemeine Deutsche Schulverein (Liga General de los Colegios Alemanes), más tarde Verein für das Deutschtum im Ausland (Liga para la Germanidad en el Exterior), se fundó en 1881.

³⁹ Ralph BLESSING: «A Changing Diplomatic World...», p. 71.

denominación de Obra Pía, de las misiones católicas españolas en Tierra Santa⁴⁰ y Marruecos —en este último hay que hacer especial mención de las Escuelas de Alfonso XIII, que empezaron a funcionar en 1913—, de la administración y mantenimiento de los Santos Lugares de Jerusalén, pero también de otras instituciones culturales como el Colegio mayor de San Clemente de Bolonia, la Academia de Bellas Artes de Roma (fundada en 1873) o la Escuela Española de Historia y Arqueología (creada en 1910).⁴¹ La acción de esta embrionaria diplomacia cultural española identificó a Francia como un objetivo principal. Como explica Antonio Niño, en los años de aproximación franco-española en torno a la empresa marroquí, ambos países «entendieron la conveniencia de fomentar el acercamiento académico y el intercambio universitario» como medio para vencer la actitud negativa con la que estaban recibiendo esta política las respectivas sociedades. La creación en 1912 del Centre d'Études Franco-Hispaniques⁴², bajo el patronazgo de la Universidad de París y de la embajada española, respondió a este propósito.⁴³

Por otro lado, desde los presupuestos confeccionados en mayo de 1914 para el año siguiente, figuró en el apartado del Ministerio de Estado una consignación —que tendría una dotación variable, entre las 80.000 y las 150.000 pesetas— para «servicios y subvenciones a escuelas y misiones científicas en el extranjero».⁴⁴ En el Congreso de los Diputados la instalación y mantenimiento de escuelas en el extranjero estuvo presente en diversos debates a lo largo de estos años. Especialmente activos en su defensa se mostraron los regionalistas catalanes, quienes insistían en establecerlas en la zona de Oriente, en ciudades como Constantinopla, Salónica o Esmirna, «para dar a la raza hebrea de origen español allí residente, y que todavía habla en castellano, una continuidad de tradición y de cultura, un principio de estímulo de relación que pueda servir mañana para fomentar las relaciones comerciales entre España y aquellos países de Oriente».⁴⁵ En los siguientes presupuestos esta partida contempló, en efecto, «la conservación del idioma castellano en las

⁴⁰ Conde de Campo Rey: *Historia diplomática de España en los Santos Lugares 1770-1980*, Madrid, MAE, 1982.

⁴¹ Véanse el Decreto de 9 de marzo de 1873 por el que se suprime la Comisaría general de los Santos Lugares y pasan sus asuntos a depender del Ministerio de Estado; el RD de 25 de abril de 1881 por el que se crea una Junta consultiva y económica para los asuntos relativos a la Obra Pía; las Instrucciones para el régimen y despacho del Ministerio de Estado, aprobadas por RO de 30 de septiembre de 1901, así como los presupuestos del Ministerio durante todo el periodo, en que se consignan créditos específicos para estas instituciones y misiones. Para un análisis de las instituciones creadas en Italia, véase: Margarita BRU ROMO: *La Academia Española de Bellas Artes en Roma (1873-1914)*, Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores, 1971 y Trinidad TORTOSA ROCAMORA: «La Escuela Española de Historia y Arqueología en Roma», en Miguel Ángel PUIG SAMPER (coord.): *Tiempos de investigación: JAE-CSIC, cien años de ciencia en España*, Madrid, CSIC, 2007, pp. 175-180.

⁴² Que en 1917 sería elevado de categoría, deviniendo el Institut d'Études Hispaniques.

⁴³ Antonio NIÑO: *Un siglo de hispanismo en la Sorbona*, París, Éditions Hispaniques, 2017, pp. 25-35.

⁴⁴ DSC. CD, Ap. 1º al Nº 24, de 9 de mayo de 1914, p. 32.

⁴⁵ DSC. CD, 18 de febrero de 1919, Nº 125, p. 5096.

escuelas de las colonias hispanohebreas»⁴⁶. A todo ello, hay que añadir actuaciones concretas en este sentido, como por ejemplo, las importantes subvenciones concedidas a sendas exposiciones de arte español en París y Londres, en 1919 y 1920 respectivamente, y que se inscribían en «la campaña reivindicadora del prestigio español en el extranjero, que el Gobierno de S. M. es el llamado en primer término a proteger.»⁴⁷

Vemos por lo tanto que ya con anterioridad a la apertura de la Oficina de Relaciones Culturales, el Ministerio de Estado emprendió acciones de difusión cultural en el extranjero, o apoyó otras emprendidas por terceros, algunas de reciente iniciativa, otras con una trayectoria más larga, aunque les faltara un plan de actuación definido e integrado y su alcance fuera menor que el de los otros países mencionados, en especial Francia. Por otro lado, hay que señalar que François Chaubet y Laurent Martin, que estudian las distintas aristas de la diplomacia cultural en el mundo contemporáneo, integrando los diferentes casos nacionales, presentan la creación de la Oficina de Relaciones Culturales Españolas, en 1921, en la misma oleada de creaciones de este tipo junto a Alemania y Francia, haciendo mención aparte a Italia, sin duda debido a que su sección se limitaba a las escuelas que mantenía en el extranjero, a diferencia del carácter global de los otros tres: «Le Service des Œuvres françaises à l'étranger (SOFE) naît en 1920 avec quatre branches [...] Au même moment, l'Allemagne et l'Espagne, avec les créations de l'Abteilung 6 de l'Auswärtiges Amt (1920) et l'Office des relations culturelles espagnoles (1921), emboîtent le pas à la France. L'Italie crée, elle aussi, en 1920, une direction générale des écoles à l'étranger».⁴⁸

Hay que señalar también que, a pesar de las posibles reticencias de algunos diplomáticos o su limitada confianza en que «la acción cultural constituyese un verdadero refuerzo de la política exterior», la puesta en marcha de este proyecto obedecía a las mismas intenciones que en el caso de las diplomacias francesa o alemana, entre otras, de hacer de la cultura un complemento de la acción exterior. Américo Castro, quien promovió esta empresa, concebía la cultura como «un recurso de primer orden para el relanzamiento exterior del país» y en ese sentido preconizaba tres líneas de actuación fundamentales: «el fomento del hispanismo de otros países para impulsar el conocimiento de la lengua y la cultura españolas; la atención hacia la emigración y los núcleos de población hispano-parlantes diseminados por el mundo; junto a la intensificación de los vínculos con las repúblicas hispanoamericanas.»⁴⁹

⁴⁶ Véanse los presupuestos para 1921-1922 (*DSC. CD*, Ap. 2º al Nº 23, del 2 de marzo de 1921, p. 34) y para 1922-1923 (*DSC. CD*, Ap. 2º al Nº 33, del 9 de mayo de 1922, p. 16).

⁴⁷ Nota del marqués de Lema al presupuesto de su Ministerio, 25 de octubre de 1919, en *DSC. CD*, Ap. 9 al Nº 33, del 14 de noviembre de 1919.

⁴⁸ François CHAUBET y Laurent MARTIN: *Histoire des relations culturelles...*, p. 84.

⁴⁹ Lorenzo DELGADO GÓMEZ-ESCALONILLA: «La diplomacia cultural...», pp. 498-500.

En este sentido, Francia aparecía de nuevo como modelo. No sólo en el proyecto teórico de Castro⁵⁰, sino también para quienes recibieron el encargo de ponerlo en práctica. De esta manera, a finales de 1922, el nuevo director de la Oficina de Relaciones Culturales, el conde de San Esteban de Cañongo, quien se había diplomado en l'École Libre des Sciences Politiques de París antes de ingresar en la carrera diplomática⁵¹, se dirigía al director del Service des Œuvres françaises à l'étranger, para solicitarle un conjunto de datos y detalles sobre la forma en que estaba organizado dicho servicio⁵².

Durante esta etapa de experimento —la Oficina había sido creada «con carácter provisional y a título de ensayo»—, José Antonio Sangróniz y Castro —quien tras el golpe de Estado de Primo de Rivera sucedió en el cargo al conde de San Esteban de Cañongo—, profesor del Instituto Diplomático y quien ya había sido asesor para la creación de la Oficina de Relaciones Culturales, presentó en 1923 un plan de expansión cultural y de propaganda política y publicó en 1925 una obra en que ofrecía su visión sobre la labor que competía al Estado en este ámbito.⁵³

Un análisis de lo que hacían otros países, en especial Francia y Alemania, a las que ponía como modelo de actuación, es el pórtico a un estudio que incorporaba constantemente el elemento comparativo, para resaltar más si cabe las lagunas de la acción española, una vez inventariados los logros de la misma. En este sentido, resumía la labor de la Oficina de Relaciones Culturales, en el escaso tiempo transcurrido desde el comienzo de su trabajo, en los siguientes términos: «ha llevado a cabo una amplia labor informativa; ha promovido la negociación de Tratados de Propiedad intelectual, con diversas naciones hispano-americanas; ha atendido con celoso cuidado el importante problema que supone el comercio del libro español en América y, en fin, ha desarrollado con éxito algunas iniciativas de orden intelectual, de mayor o menor interés». Con todo, sentenciaba que «los más importantes problemas relativos a la expansión cultural de España, continúan todavía vigentes».⁵⁴ De su propuesta, que dividía en tres direcciones —los países de idioma y civilización distinta a la española; los países hispanoamericanos; y unos servicios de información cultural, política y de prensa comunes a ambas categorías—, podemos retener varias ideas principales. Por un lado, la colaboración del Estado con las iniciativas particulares y la coordinación de los programas de todas las instituciones

⁵⁰ *Ibidem*, p. 499.

⁵¹ En 1903, por lo tanto con anterioridad a aprobar las oposiciones, lo encontramos como agregado honorario en la embajada de España en París. Véase su expediente personal en el fondo de Asuntos Exteriores del AGA, 12/3336, exp. 21886 (Luis Pedroso y Mádan, Conde de San Esteban de Cañongo).

⁵² Conde de San Esteban de Cañongo a Jean Giraudoux, Madrid, 29 de noviembre de 1922, AD, Service des Œuvres françaises à l'étranger, N° 12.

⁵³ José Antonio SANGRÓNIZ Y CASTRO: *La Expansión Cultural de España en el extranjero y principalmente en Hispano-América*, Madrid, Hércules, 1925.

⁵⁴ *Ibidem*, p. 43.

que tuvieran el mismo fin de la expansión cultural en el extranjero, especialmente aquellas que recibían una subvención del Estado, para dotarlas de una unidad de acción.⁵⁵ Por otro lado, la imbricación entre la difusión cultural y la labor de propaganda política.⁵⁶

Y como idea general, la concepción de la acción cultural que los estados estaban llamados a realizar en el extranjero, como parte integrante de su política internacional: «El fundamento de este interés, estriba en la importancia de la opinión pública, que si durante el siglo pasado llegó a ser la determinante de la política interior de las naciones, en lo que llevamos del siglo XX, ha conseguido idéntico puesto en las relaciones internacionales de los pueblos, empujando a los gobernantes, con sus simpatías, en un sentido o en otro.»⁵⁷

Precisamente esa visión de que la acción cultural en el exterior se había convertido en una vertiente más de la política internacional, junto al elemento político y el comercial, quedó claramente definida en el proyecto que se proponía el gobierno de Primo de Rivera al constituir en 1926 la Junta de Relaciones Culturales. El Real Decreto por el que se creaba⁵⁸ no dejaba lugar a dudas:

«La complejidad de la vida internacional moderna ha ensanchado el cauce de las relaciones exteriores, no circunscritas hoy a las de naturaleza jurídica, política y comercial, sino extendidas a un aspecto, en igual medida interesante, para el intercambio humano a través de las fronteras. Alude, Señor, el Ministro que suscribe, a las relaciones culturales, en su triple función de mantener el enlace espiritual de la Metrópoli con los núcleos de nacionales localizados en país extranjero; de conservar y acrecer el prestigio de la cultura patria en otras naciones y de establecer de una manera sistemática y ordenada el intercambio cultural con otros pueblos cuyas ideas, cuyos hombres y cuyos libros tan poderosamente pueden venir a enriquecer el acervo de la propia civilización».

La atención educativa a los emigrantes, la proyección de la cultura española en el extranjero y la extensión al ámbito cultural de los intercambios con otras naciones como medio para profundizar en «la vida de pacífica relación de los pueblos» eran, pues, los tres ejes de la acción que se proponía el gobierno a través de este organismo. Insistía el ministro de Estado, José Yanguas y Messía, en que, al igual que en los otros países que han puesto en marcha servicios similares, este debía estar organizado en el seno del Ministerio de Estado, en la medida en que se trataba de «un servicio de carácter extranacional».

Para poder ofrecer una imagen orientativa de la actividad desempeñada por la Junta de Relaciones Culturales, podemos tomar como referencia el inventario de actividades del año 1928 que remitió en 1930 el embajador francés a su ministro

⁵⁵ *Ibidem*, pp. 84-88, 227-228 y 264.

⁵⁶ *Ibidem*, pp. 292-293 y 297-298.

⁵⁷ *Ibidem*, p. 7.

⁵⁸ De 27 de diciembre de 1926.

de Asuntos Exteriores, a través de la Sección literaria y artística del Service des Œuvres, contestando a una solicitud de información.⁵⁹ En esa carta, el embajador señalaba que eran dos las instituciones «particulièrement importantes [qui] sont consacrées au rayonnement intellectuel et artistique de l'Espagne à l'étranger», esto es, la Junta de Relaciones Culturales del Ministerio de Estado y la Junta para Ampliación de Estudios e Investigaciones Científicas (JAE), subvencionada por el Estado con cantidades variables (2.119.034 pesetas en 1927 y 1.843.760 pesetas en 1928). Por su parte, el organismo dependiente directamente del Ministerio de Estado, dividía las 500.000 pesetas de gasto ordinario⁶⁰ en diversos capítulos, cuya lectura confirmaba la apreciación del embajador francés de que la labor de la Junta abarcaba también algunas actuaciones dentro del territorio nacional, respondiendo al tercero de los ejes en torno a los cuales pretendía el régimen de Primo de Rivera articular la actividad de la Junta.

En primer lugar, figuraba la creación y mantenimiento de cátedras: de español en las universidades de Utrecht y de Ámsterdam; de historia de España en la universidad de la Sorbona y en la universidad de Lima. Otras cuatro habían sido instauradas o mantenidas por la Junta en territorio nacional: una hispano-americana y otra de lenguas modernas en Madrid, otra de arte colonial en Sevilla y otra en Valencia dedicada a Luis Vives. En segundo lugar, diferentes conferenciantes habían recibido subvención estatal, como Sánchez Albornoz en Checoslovaquia o Jiménez Caballero en Italia, además de dos lectores, uno en Marburgo y otro en Bonn. Las escuelas españolas en núcleos de emigración, como los de Burdeos, Toulouse u Oporto, también habían sido atendidas por la Junta. Seguía la nómina con varias exposiciones (de pintura española en Bélgica, Holanda y Argentina, del libro portugués en Madrid), subvenciones a conciertos (de Falla en Viena o para un concierto español en Londres) y becas, entre las que podemos destacar el intercambio de becarios con Panamá o la que recibió el sefardita Kalmi Baruh, estudioso, entre otras áreas, del judeo-español. Diversos centros y círculos españoles en el extranjero pero también un buen número de entidades culturales en España recibían cantidades muy dispares por parte del Ministerio de Estado. Entre los primeros, cabe señalar l'Institut Hispanique de la Sorbona, l'Académie Goya de París, la Casa de España de Roma, la Casa de Cervantes de Bolonia o el Solar Español de Burdeos. Entre las segundas, el listado iba desde la Unión Iberoamericana, a un Comité hispano-inglés, la Asociación de Derecho Internacional, el Instituto ibero-americano de Derecho comparado o el Centro de Estudios Históricos de la JAE.

⁵⁹ Charles Corbin a Aristide Briand, San Sebastián, 22 de julio de 1930, AD, Service des Œuvres françaises à l'étranger, N° 15.

⁶⁰ El Real Decreto de 27 de diciembre de 1926 le consignaba ese presupuesto inicial, aumentando así notablemente la subvención de 200.000 pesetas que en los años anteriores destinaba el Ministerio, en conjunto, a las labores de expansión cultural puestas bajo el paraguas de la Oficina de Relaciones Culturales. Vid. presupuestos para 1922-1923 en DSC. CD, Ap. 2 al N° 33, del 9 de mayo de 1922, p. 82.

Finalmente, una serie de congresos y conferencias internacionales de muy variada índole (congreso arqueológico de Rodas, americanista de Nueva York, de geografía de Cambridge, de arte popular de Praga, conferencia de química en Holanda...) así como diferentes acciones en la difusión del libro español en el extranjero cerraban este informe acerca de la actividad de la Junta en 1928.

A este tipo de actividades de carácter ordinario, hay que añadir otras acciones y gastos puntuales que se encomendaban a este órgano, como por ejemplo, la asunción, en 1927, de la organización de las tareas de construcción e instalación del Colegio de España en la Ciudad Universitaria de París⁶¹, para lo que se le concedía un crédito de 250.000 pesetas⁶². Todo ello nos hace ver que, como señala Lorenzo Delgado⁶³, la Junta dedicó su actividad a facilitar mediante subvenciones las iniciativas culturales emprendidas por entidades públicas y privadas y que respondían a los objetivos con que aquella había sido creada.

La dictadura de Primo de Rivera: tiempos complicados para el Ministerio de Estado

Ni estos cambios en el ámbito de la diplomacia cultural ni los que analizaremos enseguida relativos a la diplomacia económica, llevados a cabo en la segunda mitad de los años 20, pueden analizarse al margen del ciclo reformista que la dictadura de Primo de Rivera puso en marcha —que, analizado en su conjunto, puede presentar un cierto aspecto caótico, con medidas de corta duración, retrocesos y rectificaciones en muchos casos—, que afectó de manera contundente al Ministerio de Estado, y del que sólo parcialmente se pudo recomponer en los últimos compases del reinado alfonso.

Si bien en el momento de la implantación de la dictadura, el Ministerio de Estado se salvó de la supresión de las carteras ministeriales, ya a principios de 1924 el gobierno desgajó de su organización —al igual que de la del Ministerio de la Guerra— los asuntos relativos a Marruecos, que se integrarían —en aras de la centralización— en la recién creada Oficina de Marruecos, de la Presidencia del Gobierno.⁶⁴ Se profundizaría en este camino al hacer pasar a Presidencia también la Junta de Asuntos Judiciales de Marruecos, que dependía de Estado⁶⁵, y mediante la supresión de la Sección Colonial, que se integró en la nueva Dirección General de Marruecos y Colonias, con lo que quedaba el Palacio de Santa Cruz «reintegrado a su órbita particular, respecto al Protectorado marroquí y a nuestras colonias

⁶¹ Que será inaugurado ya en tiempos de la República, en 1935.

⁶² RO 1424, de 10 de noviembre de 1927.

⁶³ Lorenzo DELGADO GÓMEZ-ESCALONILLA: «Diplomacia cultural...», p. 500.

⁶⁴ Real Decreto de 18 de enero, por el que se crea la Oficina de Marruecos y Real Orden de 25 de febrero, por la que se disuelve la Sección de Marruecos del Ministerio de Estado y el Negociado de Marruecos del de la Guerra.

⁶⁵ Real Decreto de 18 de septiembre de 1924.

[...] como órgano encargado de la representación y defensa de nuestros derechos e intereses en la vida internacional y en las relaciones con los Gobiernos extranjeros y sus Agentes diplomáticos.»⁶⁶ Buscando también la centralización, se segregarían del Ministerio de Estado buena parte de sus atribuciones en la política económica en el exterior, que pasarían, como analizaremos con mayor profundidad en el siguiente apartado, primero al Consejo de Economía Nacional (1924) y, más tarde, al Ministerio de Economía Nacional (1928).

Por otro lado, como es bien sabido⁶⁷, la estructura interna del Ministerio de Estado sufrió importantes alteraciones en este periodo. Tras la supresión de la Subsecretaría en diciembre de 1925 —al igual que en los demás ministerios—, llegó enseguida la creación de una Secretaría General, «cuya conveniencia es aconsejada por la tradición especial del Ministerio de Estado y por la experiencia contrastada en Ministerios de Negocios Extranjeros de otros países». ⁶⁸ Al mismo tiempo, la Sección de Política quedaba desdoblada en dos —General y de América— para reforzar la política hacia Hispanoamérica, y veía la luz una Oficina de Información «para dar a conocer en el extranjero el movimiento social español en su triple aspecto científico, artístico y económico, tan poco conocido, por no decir falseado, hasta el presente»⁶⁹, mientras que la Oficina de Relaciones Culturales, como ya sabemos, dio lugar a una Junta con el mismo nombre (1926). El mismo año, y como consecuencia del apartamiento de España de la Sociedad de Naciones, la Oficina dedicada a estos asuntos fue suprimida.

Con todo, la medida de mayor calado fue la supresión del propio Ministerio de Estado a finales de 1928, pasando sus funciones a depender de la Presidencia del Gobierno, de manera que «durante un lapso de algo más de un año, la política exterior dejó de dirigirse —por primera vez en dos siglos— desde un departamento propio». ⁷⁰ Era la manera en que Primo de Rivera entendía dar respuesta a las nuevas prácticas observadas en la conducción de las relaciones internacionales modernas, que eran ejercidas cada vez más por los jefes de los gobiernos. ⁷¹ Justificó

⁶⁶ Real Decreto de 21 de diciembre de 1925 por el que se reorganizan los servicios del Ministerio de Estado. Véase también la Real Orden de 1 de enero de 1926, en la que se participa que quedan disueltas la Oficina de Marruecos de la Presidencia del Gobierno y la Sección Colonial del Ministerio de Estado y la Real Orden de 4 de enero de 1926 por la que se determina que las relaciones oficiales con los gobiernos extranjeros en todo lo referente a la acción de España en África se mantendrá por conducto del Ministerio de Estado.

⁶⁷ Carlos SANZ DÍAZ: «Del Ministerio de Estado...», pp. 305-308; José MARTÍNEZ CARDÓS: «Introducción...», pp. CLIX-CLXI.

⁶⁸ Recordemos que en Francia fue también en 1925 cuando se consolidó esta figura, creada al finalizar la guerra.

⁶⁹ Véanse los Reales Decretos de 4 y 21 de diciembre de 1925 y la Real Orden circular N° 908 de 9 de febrero de 1926.

⁷⁰ Carlos SANZ DÍAZ: «Del Ministerio de Estado...», p. 306.

⁷¹ Blanca LOZANO: «Pasado, presente y futuro de la carrera diplomática», en *Documentación Administrativa*, n° 210-211 (mayo-septiembre 1987), pp. 307-342, pp. 336-337.

esta medida en que «difícilmente se concibe ni se verifica en la práctica que las relaciones exteriores no se lleven personal y directamente por los Jefes de Gobierno, como expresión y resumen de la total política y orientación de conjunto de ellos».⁷² Y en unas declaraciones a *La Vanguardia* confirmaba el marqués de Estella este propósito: «La integración del ministerio en la Presidencia formando una fuerte y autorizada secretaría general obedece al principio de no alejar ni debilitar siquiera la intervención en asuntos exteriores del jefe del Gobierno, obligado a conocerlos al día y paso a paso.»⁷³

No fue, sin embargo, un planteamiento original del dictador. Ya antes de la guerra hubo una propuesta similar en el Congreso de los Diputados. El republicano Laureano Miró había pedido en 1912 la supresión del Ministerio de Estado, integrando sus funciones en la Subsecretaría de la Presidencia del Consejo. La justificación era la misma aducida por Primo de Rivera: partiendo de la base de que «la política internacional, las relaciones con el extranjero, son lo más sustancial y más permanente de la política de una Nación», consideraba que «la persona más obligada a desempeñar, a llevar las negociaciones, es el propio presidente del Consejo de ministros porque es quien puede establecer aquel lazo de unión, aquella conexión, aquel nexo indispensable con los demás partidos políticos que pueden tornar el poder».⁷⁴

Tomada la decisión por el marqués de Estella, en el tiempo que persistió ese estado de cosas, una Secretaría General de Asuntos Exteriores auxilió al dictador en el desempeño de sus funciones en política internacional. Tras la caída de aquel, y en el contexto de la reorganización de la Administración, procedió el gobierno de Dámaso Berenguer a restablecer el Ministerio de Estado con el mismo carácter, facultades y atribuciones que había tenido, para que «vuelva a ocupar en la organización de la Administración española el lugar que le corresponde de derecho como sucesor directo de la que fue Primera Secretaría de Estado».⁷⁵

⁷² Real Decreto de 3 de noviembre de 1928 por el que se reorganiza la Administración central del Estado.

⁷³ *La Vanguardia*, 13 de noviembre de 1928, AGA, 54/6187, exp. 1.

⁷⁴ DSC. CD, 14 de junio de 1912, N° 138, p. 3817. Planteaba con ello el diputado una solución a los problemas de discontinuidad en el desempeño de la cartera ministerial, al que nos hemos referido en el capítulo anterior.

⁷⁵ Real Decreto-Ley de 21 de septiembre de 1930.

2. La diplomacia económica antes y después de la Gran Guerra

La adaptación de las maquinarias diplomáticas al creciente peso que fue adquiriendo la economía en las relaciones internacionales⁷⁶ ha sido definida como uno de los elementos que caracterizan la llamada *nueva diplomacia* que se habría desarrollado tras la Primera Guerra Mundial.⁷⁷ Por ello, queremos dedicar un apartado especial a analizar, de nuevo desde el prisma comparativo, la actitud de las dos diplomacias objeto de nuestro estudio ante este fenómeno, un análisis que nos llevará a comprobar que, tanto en una como en la otra, esa atención arrancó mucho tiempo antes de la Gran Guerra, mediante la puesta en funcionamiento de diferentes organismos o iniciativas destinadas a fomentar el comercio exterior de sus respectivos países, si bien las consecuencias de la contienda plantearon nuevos retos y problemas y ensancharon los límites de esos espacios. Tanto en Francia como en España fueron sus sendos desastres nacionales —1870 para la primera; 1898 para la segunda— los que empujaron a los respectivos Estados a involucrarse de manera más decidida en la acción comercial exterior. Por otro lado, tanto el Quai d'Orsay como el Palacio de Santa Cruz tuvieron que afrontar la disputa de su hegemonía en el diseño y conducción de la acción exterior, perdiendo en última instancia una parte importante del territorio que antaño les había pertenecido en exclusiva.

2. 1. Lenta reacción a una nueva realidad: el Quai d'Orsay pierde terreno

En la parte final del siglo XIX la realidad francesa seguía marcada por la imprevista de la *défaite* de 1870, que en lo económico se hizo sentir en la dificultad —a pesar del proteccionismo ejercido— de engancharse «à la reprise mondiale des échanges qui s'amorce».⁷⁸ Los esfuerzos del Estado fueron precisamente en ese sentido, buscando cubrir con una buena situación económica la decadencia en que se había adentrado el país, al menos en su propia concepción.⁷⁹ Es en ese contexto en el que hay que inscribir las iniciativas emprendidas por la administración estatal

⁷⁶ 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». Guy CARRON DE LA CARRIÈRE: *La diplomatie économique. Le diplomate et le marché*, París, Economica, 1998, pp. 1-24.

⁷⁷ «À partir des années 1920 la mise en oeuvre d'une politique du commerce extérieur contribuait sensiblement à modifier l'une des fonctions régaliennes de l'État, la diplomatie. La finalité stratégique traditionnelle de celle-ci, assurer de manière pacifique la sécurité de l'État à ses frontières, se doubla dorénavant d'un impératif opérationnel nouveau : contribuer à l'expansion économique du pays.» Laurence BADEL: *Diplomatie et grands contrats...*, p. 83. Vid. también Stanislas JEANNESSON: «Jacques Seydoux et la diplomatie économique dans la France de l'après-guerre», *Relations internationales*, N° 121 (2005), pp. 9-24.

⁷⁸ Madeleine BARBIER DECROZES: *Du protectionnisme à la mondialisation 1898-1998. Histoire des Conseillers du Commerce extérieur de la France*, París, CCE Communication, 1999, pp. 12-15.

⁷⁹ Jean BAILLOU (dir.): *Les affaires étrangères...*, pp. 255-257.

y por los medios económicos privados para lograr una imprescindible expansión comercial.

Mientras que el Ministerio de Comercio creaba oficinas para la enseñanza técnica, la información comercial, la marina mercante... el Ministerio de Asuntos Exteriores analizaba las reformas que se podían implementar en las representaciones francesas en el extranjero y procedía a la especialización de algunos de sus agentes, encomendándoles misiones económicas en determinadas zonas geográficas, empezando por América latina y continuando por Rusia, el Imperio otomano, los Balcanes, Alemania, China...⁸⁰

Durante mucho tiempo, se había pensado que los cónsules, que ya estaban presentes en una buena parte del mundo, podían hacerse cargo de la labor de información comercial, que aparecía ante los ojos de los exportadores franceses como ineludible, y convertirse así en agentes comerciales al servicio de la economía francesa. Sin embargo, en distintos sectores se extendió la duda acerca de sus capacidades en este sentido, junto a la idea de una administración incompetente. «Les consulats ne seraient pas aux bons endroits —nos dice Barbier—, en tout cas hors des grands courants commerciaux, et les consuls n'auraient pas reçu la formation idoine»⁸¹, a lo que habría que añadir que la enorme complejización de los datos económicos hacía aún más difícil la asunción por parte de los cónsules de esta tarea, habida cuenta de la sobrecarga de funciones a las que tenían que hacer frente de por sí.⁸²

Por todo ello, los propios agentes diplomáticos y consulares en el extranjero hicieron llegar a su Ministerio en las últimas décadas del siglo XIX⁸³ solicitudes o sugerencias para que nombrase agentes especialmente dedicados a los asuntos económicos. El Parlamento, por su parte, hizo otro tanto y también en fechas cercanas. Hubo un primer intento en este sentido en los años finales del siglo XIX. La consulta a las cámaras de comercio puso de manifiesto la falta de unanimidad en torno al proyecto. Mientras que las metropolitanas presentaron unas posturas variadas, las del extranjero se opusieron categóricamente, temiendo perder su papel de instituciones informadoras y consejeras. Estas reacciones, junto a la virulencia del debate en la plaza pública, y las exigencias de recortes por parte del Parlamento, hicieron que el ministro de Exteriores, Gabriel Hanotaux, terminara por retirar su proyecto.⁸⁴

⁸⁰ Madeleine BARBIER DECROZES: *Du protectionnisme...*, p. 15; Bruno RICARD: *L'État et l'expansion commerciale de la France. Information économique extérieure, des consuls aux conseillers commerciaux. 1681-1939*, thèse en vue de l'obtention du diplôme d'archiviste paléographe, Paris, École des Chartes, 1992, pp. 135-143.

⁸¹ Madeleine BARBIER DECROZES: *Du protectionnisme...*, pp. 16-17.

⁸² Bruno RICARD: *L'État et l'expansion commerciale...*, pp. 176-177.

⁸³ Bruno Ricard cita ejemplos desde 1883.

⁸⁴ Bruno RICARD: *L'État et l'expansion commerciale...*, pp. 196-202.

De esta manera, fue un ministerio técnico, el de Comercio, el que, en estrecho vínculo con la Cámara de comercio de París, organizó una estructura administrativa destinada a la información comercial. Se trata del Office National du Commerce Extérieur (ONCE) creado en 1898 como «un organe spécialisé dans la collecte et la redistribution de l'information économique issue de l'étranger»⁸⁵, lo que fue completado con la creación, el mismo año, de los Conseillers du Commerce extérieur (CCE), adscritos al ONCE y escogidos por el ministro de Comercio «parmi les industriels et négociants français établis tant dans la métropole qu'aux colonies ou à l'étranger, y jouissant d'une grande notoriété dans les affaires d'importation ou d'exportation et ayant personnellement contribué au développement du commerce extérieur», con un mandato renovable de cinco años y ejercicio gratuito de sus funciones. Habiendo empezado con algo más de 200 consejeros y alcanzando ya el millar a la altura de 1903, su misión consistía en corresponder con el Ministerio de Comercio y con el ONCE, para dar respuesta a sus peticiones de información y para hacerles llegar sus consejos de cara al desarrollo de la industria y el comercio franceses en el extranjero.⁸⁶

No formaban parte de la estructura de las misiones diplomáticas o consulares; sin embargo, sus funciones habían de hacerse en estrecha colaboración con aquellas, como dejaba claro el ministro de Asuntos Exteriores Théophile Delcassé en sus instrucciones a los jefes de misión, en que plasmaba las medidas tomadas por su departamento para asegurar, al mismo tiempo que el buen funcionamiento de la nueva institución «le maintien intégral de vos attributions et prérogatives».⁸⁷ Esa vinculación se derivaba, en primer lugar, del hecho de que eran los agentes diplomáticos mismos quienes estaban llamados a hacer las propuestas para el nombramiento de los CCE y, en segundo lugar, porque, para preservar el sagrado principio de la unidad de acción, se dejaba claro el vínculo de dependencia de los CCE con los representantes oficiales del Estado. Consciente de las posibles susceptibilidades que esta novedad podía despertar en sus agentes, tuvo cuidado Delcassé de prevenirles sobre las buenas relaciones que debían imperar entre ellos, para lo cual debían «éviter toute cause de froissement avec ces agents».

Por otro lado, las nuevas instituciones implicaron para los propios representantes diplomáticos y consulares una ampliación de sus labores, en la medida en que se les exhortaba también a «contribuer à assurer le bon fonctionnement de l'Office National du Commerce Extérieur», para lo cual se les habilitaba a corresponder

⁸⁵ *Ibidem*, p. 153.

⁸⁶ Madeleine BARBIER DECROZES: *Du protectionnisme...*, pp. 19-22.

⁸⁷ Instrucciones fechadas en agosto de 1898 y firmadas por Delcassé, AD, Affaires Commerciales, Série A, carton 239, dossier 1.

directamente con él en determinados casos, esencialmente técnicos y muy bien delimitados.⁸⁸ Por demás, se desprende de estas instrucciones a los jefes de misión unas funciones de orientación para con los agentes consulares en lo relativo a estos trabajos, que implica que los primeros también debían participar en ellos, no sólo mediante su orientación o dirección, sino también completando o rectificando las informaciones preparadas por los cónsules.

Poco a poco, por lo tanto, el Quai d'Orsay fue implicándose en la ayuda a la promoción y expansión comercial. Tras haber enviado alguna misión comercial puntual a San Petersburgo (1897), Berlín (1899) y Pekín (1901-1904)⁸⁹ encargada a sendos cónsules, fue por impulso del embajador en Londres, Paul Cambon, quien veía con preocupación el retraso acumulado por Francia en este campo con respecto a otros países, que el ministro de Asuntos Exteriores —de nuevo, Delcassé— nombró en 1904 al cónsul suplente en Londres Jean Périer como Agregado comercial para la zona británica.⁹⁰

Otro embajador, Jules Jusserand estuvo detrás del nombramiento del segundo agregado comercial, el cónsul Gaston Velten, que llegaría a Washington dos años más tarde. Jusserand había dirigido en 1905 una enérgica carta al Quai d'Orsay, en que, informando de la creación de puestos de agregados comerciales por parte de la Administración Roosevelt, lamentaba que Francia no hubiera dado el ejemplo en este terreno, pero recomendaba vivamente que lo siguiera. Si ya con anterioridad a su marcha a los EEUU había hecho ver la pertinencia de tal nombramiento dados los balances comerciales, la lejanía con Francia, las características de los mercados americanos, etc., la experiencia del tiempo pasado en la embajada le había confirmado esa necesidad. A pesar del trabajo realizado por la propia embajada, la colaboración de un agente técnico «eût, en maintes circonstances, été fort précieux», tanto más cuanto que las demandas del Ministerio, como la que acababa de recibir, para que asumiera la labor de seguimiento e información minuciosa sobre todo un conjunto de cuestiones comerciales e industriales, recargaban de trabajo la actividad cotidiana de la misión.⁹¹ Otros agentes pidieron también, en el mismo perio-

⁸⁸ Relativos a las cotizaciones en bolsa, medios y tarifas de transporte... Quedaba, sin embargo, fuera del listado de excepciones todo lo relativo a la política comercial, legislación aduanera, tendencias económicas del país, sus memorias anuales, monografías comerciales...

⁸⁹ Histórico sobre la institución de los agregados comerciales, s/f [1905], AD, Affaires commerciales, Série A, 239, 1.

⁹⁰ Bruno RICARD: *L'État et l'expansion...*, pp. 203-207. Périer, que se mantuvo en el cargo hasta 1923, llegó a ser conocido como «le père des attachés commerciaux», tanto por ser el primero como por haber encarnado «le type du bon attaché commercial». Vid. nota de la Sous-direction des Relations commerciales del 4 de julio de 1928, AD, Relations commerciales, caja 29.

⁹¹ Jusserand a Delcassé, ministro de Asuntos Exteriores, 21 de enero de 1905, AD, Affaires commerciales, Série A, 248, 10.

do, e invocando el precedente de otras naciones⁹², el nombramiento de agregados comerciales para sus propias demarcaciones, como fue el caso del cónsul general en Sydney, apoyando de manera entusiasta una petición de la Cámara de comercio de aquella ciudad.⁹³

Estas peticiones⁹⁴, junto a los beneficios que estaban reportando los puestos ya creados, movieron al Ministerio a someter al Parlamento un proyecto de ley para consolidar esta figura funcional. Los debates se extendieron entre 1906 y 1908, cuando una ley dio formato a estos empleos, que alcanzarían un total de seis puestos: aparte de los dos ya existentes —Gran Bretaña y EEUU—, Extremo Oriente, Levante, América del Sur y la Europa continental.

Claro síntoma de los tiempos que corrían, el Quai d'Orsay no pudo emprender este camino en solitario. A pesar de que los Agregados comerciales habrían de salir de los cuadros diplomáticos y consulares⁹⁵ y se mantendrían dentro de la estructura del Ministerio de Asuntos Exteriores, la ley del 7 de diciembre de 1908⁹⁶ aseguraba al ministro de Comercio, como lo habían querido los CCE, un derecho de intervención en los nombramientos. Pero, además, no podemos obviar otras medidas anteriores, que contribuyeron a abrir las sacrosantas estancias diplomáticas a la influencia del Ministerio de Comercio. Por un lado, mediante un decreto de 10 de julio de 1902, las oposiciones a la carrera diplomática se abrieron por vez primera a los diplomados de l'École des Hautes Études commerciales y de las escuelas superiores de comercio admitidas por el Gobierno. Por otro, un decreto de 3 de noviembre de 1906 concedía al Ministerio de Comercio el derecho a corresponder directamente con los agentes del Ministerio de Asuntos Exteriores, al mismo tiempo que le confería, como vimos en el primer capítulo, una determinada cuota de participación en el proceso de selección de los agentes diplomáticos y consulares,

⁹² Alemania, por ejemplo, contaba ya en 1905 con once agregados, en Buenos Aires, Constantinopla, Nueva York (2), San Petersburgo, Shanghái, Valparaíso, Sydney, Pretoria, Calcuta y Yokohama, y se proponía crear otros puestos. Embajador en Berlín al ministro de Asuntos Exteriores, 19 de septiembre de 1905, AD, Affaires commerciales, Série A, 239, 1.

⁹³ Cónsul general en Sydney al ministro de Asuntos Exteriores, 7 de agosto de 1905, AD, Affaires commerciales, Série A, 248, 10.

⁹⁴ A las que se agregaron otras muchas de parte de las Cámaras de comercio metropolitanas, que dedicaron mucho tiempo y esfuerzo al estudio de esta cuestión. Estudio del que se derivaron a menudo proyectos detallados para la institución de estos agentes. Véanse las cartas del presidente de la Cámara de comercio de Lille al ministro de las Colonias, 1 de julio de 1905; presidente de la Cámara de comercio de París al director de Consulados y Asuntos comerciales, 20 de enero de 1906, acompañando un extenso informe sobre la «Réforme de l'organisation consulaire. Création de postes d'attachés commerciaux» (13 p.), AD, Affaires commerciales, Série A, 239, 1.

⁹⁵ A pesar de las exigencias de los sectores comerciales y de algunos senadores de que fueran reclutados de entre los medios empresariales, cuyos miembros habrían sido los únicos en poseer la necesaria práctica en los asuntos de exportación.

⁹⁶ *Journal Officiel de la République française* del 10 de diciembre.

en cuyos exámenes de oposición —recordémoslo— ocuparían un lugar cada vez más relevante las materias económicas.⁹⁷

Por todo ello, en un periodo de 20 años, desde 1890 hasta 1910,

«la représentation économique de la France à l'étranger était devenue l'un des outils les plus perfectionnés du monde. Gouvernement et particuliers pouvaient, sur n'importe quel sujet, s'adresser directement à la source de l'information, le corps consulaire, les attachés commerciaux, les conseillers du commerce extérieur et les Chambres de commerce françaises à l'étranger, ou bien préférer l'intermédiaire moins coûteux et plus prompt d'un O.N.C.E. qui engrangeait de fructueuses récoltes documentaires»,

como resume Bruno Ricard. Pero el autor acompaña esta presentación de una pregunta: «Mais que se cachait-il en réalité derrière la séduisante façade d'une structure documentaire régénérée ?»⁹⁸ Varios problemas lastraban esa acción conjunta en el ámbito de la promoción y expansión comercial, según el análisis del autor, con el que coincide en buena medida Madeleine Barbier, que también ha estudiado, como venimos referenciando, estas cuestiones.⁹⁹

En primer lugar, antes de la guerra, la parte más importante de la información económica seguía proviniendo del tradicional cuerpo consular, que arrastraba, a pesar de las diversas reformas, importantes deficiencias en la configuración de su red en el extranjero, con amplias zonas geográficas sin cubrir. A lo que había que sumar el pésimo concepto que seguían teniendo de los cónsules muchos sectores, en especial los industriales y comerciantes.¹⁰⁰ En segundo lugar, a pesar de que el contacto directo del Ministerio de Comercio con los agentes del Quai d'Orsay había supuesto imprimir una importante celeridad a las transmisiones de la información, la colaboración de diplomáticos y cónsules no fue una evidencia desde el primer momento; más bien al contrario, el aumento de su carga de trabajo produjo en muchos de ellos un determinado grado de rechazo, que llevó incluso a una actitud de mala voluntad. Sólo más tarde se fue mitigando esta deficiente cooperación, dando lugar a una verdadera colaboración con las oficinas del Ministerio de Comercio. En tercer lugar, se refieren los autores consultados a una escasez de los medios que fueron atribuidos a estos agentes. En cuarto lugar, se acusaba una ausencia de continuidad en la titularidad de los puestos:

⁹⁷ Bruno RICARD: *L'État et l'expansion commerciale...*, pp. 150-152 y 203-213; Madeleine BARBIER DECROZES: *Du protectionnisme...*, pp. 32-37.

⁹⁸ Bruno RICARD: *Ibidem*, pp. 226-227.

⁹⁹ *Ibidem*, pp. 227-240; Madeleine BARBIER DECROZES: *Ibidem*, p. 37.

¹⁰⁰ Véase, por ejemplo, «Le Rôle de nos Consuls à l'Étranger», informe presentado por C. Charier, miembro de la Cámara de comercio de l'Arrondissement de Saumur, en su sesión del 4 de octubre de 1905, AD, Affaires commerciales, Série A, 239, 1, pp. 1-2 y 5.

«[...] la fluidité du nouvel organe fut telle qu'en 6 ans quatre agents se succédèrent à Washington, deux à Saint-Petersbourg et Berlin. Seuls Lefeuvre-Méaulle à Constantinople, Pila à Shanghai et Périer à Londres, qui constituaient du reste le fer de lance de l'institution, connurent une longévité résidentielle propre à répondre aux espoirs démesurés que Parlement et opinion publique avaient à leur égard un peu expéditivement formés.»¹⁰¹

A la postre, en lo que tenía que ver con los Conseillers du Commerce extérieur, «l'idée commençait à sérieusement s'essouffler et le ministère du Commerce à percevoir les premières manifestations du fiasco.»¹⁰² La razón residía en el poco que ponían los consejeros en la realización de su trabajo, desprovista su figura de todo control y reglamentación, así como en el hecho de que no dejaban de ser «des particuliers ayant des occupations personnelles parfois très absorbantes qui ne leur laissent pas le temps de se consacrer à leur mission», como se puso pronto de manifiesto.¹⁰³

La Gran Guerra trajo consigo importantes implicaciones en este ámbito. Antes de nada, durante sus cuatro años de duración, la política comercial fue totalmente la contraria a la que se había llevado a cabo hasta entonces: lejos de buscar las más altas cotas posibles de exportación, el país intentó reunir en la lucha contra el enemigo todas las fuerzas de la nación. Por consiguiente, las funciones de los agregados comerciales perdieron en buena medida su vigor. De ahí que algunos no sobrevivieran, como fue el caso del enviado a China o el de América del Sur, y otros estuvieran caracterizados por la inestabilidad. En Rusia, tres agregados se sucedieron entre junio de 1918 y enero de 1919; en Italia, el agregado, encargado de la misión económica desde 1916, era cónsul en Milán desde 1915 y al mismo tiempo consejero económico del embajador; en Londres —el caso más perfeccionado— la situación de Jean Périer no había conocido evolución en quince años, ganando mucho menos que el cónsul general, sin ayudante alguno, redactando él mismo toda la correspondencia, lo que le llevó a renunciar a la redacción de informes generales. Por su parte, el Ministerio de Comercio dejó de lado temporalmente las cuestiones ligadas a la exportación y se especializó en lo tocante a la importación. En resumidas cuentas, en los años de guerra, estos servicios, en Francia, se vieron afectados de una falta de coordinación y centralización, así como de una parcelación de sus esfuerzos, en especial en el exterior.¹⁰⁴

Pero esta situación cambió radicalmente una vez finalizada la contienda, dando con ello la medida de la relevancia que esta tuvo en la diplomacia económica. En efecto, coinciden los autores que han analizado esta cuestión en afirmar que la

¹⁰¹ Bruno RICARD: *L'État et l'expansion commerciale...*, p. 234.

¹⁰² *Ibidem*, p. 238.

¹⁰³ Presidente de la Cámara de comercio francesa de Barcelona al ministro de Asuntos Exteriores, 11 de mayo de 1905, adjuntando extractos de las reuniones de su Consejo del 20 de marzo y 12 de abril de 1905, AD, Affaires commerciales, Série A, 239, 1.

¹⁰⁴ Bruno RICARD: *L'État et l'expansion commerciale...*, pp. 244-249 y 284-291.

Gran Guerra supuso el momento decisivo en la toma de control por parte del Estado de los intercambios internacionales.¹⁰⁵ La gravedad de la crisis «au moment où le pays doit mobiliser des ressources considérables pour reconstruire son potentiel économique et faire face à des dettes extérieures», así como las nuevas condiciones de la vida económica internacional, con una guerra económica anunciándose tras el conflicto armado, plantearon el interrogante acerca del papel que debía jugar el Estado en lo relativo al comercio exterior y pusieron de manifiesto, en consecuencia, la necesidad de reorganizar el conjunto de los servicios destinados a la expansión comercial.¹⁰⁶

Primera derivada de esa reorganización fue la redistribución de competencias entre los ministerios, en una amplia operación que debilitó la posición del Quai d'Orsay en la conducción de la política exterior, en beneficio de otros actores, tanto de dentro como de fuera de la administración gubernamental. En el horizonte, la convicción de que «seul un ministère de l'Économie puissant, hégémonique était capable d'assurer à la France le maintien de ses positions à l'étranger et d'éveiller la conscience internationale de ses entreprises, action fondamentale dont la diplomatie française était, alors, incapable».¹⁰⁷

Se empezó por poner orden en el ámbito de los agentes que se habían dedicado a la información y promoción comercial en el extranjero. Partiendo de la observación de una duplicidad de funciones entre los Agregados comerciales y los cónsules, al mismo tiempo que del carácter de informadores a los particulares que habían adquirido los primeros, el Ministerio de Comercio, que, auspiciado por las cámaras de comercio metropolitanas¹⁰⁸, estaba ya en más estrecho contacto con los empresarios exportadores de lo que pudiera estarlo el Quai d'Orsay, sostuvo que lo más adecuado era la adscripción de los Agregados comerciales a su propia estructura.¹⁰⁹ La experiencia británica sirvió de modelo a los defensores de esta medida. «Comme en France, la guerre de 1914-1918 remit en cause, en Grande-Bretagne, la prépondérance du ministère des Affaires étrangères dans l'élaboration de la politique extérieure et permit à d'autres départements, comme à d'autres acteurs, d'exprimer leur prétention à intervenir dans le processus.» A pesar de que en un primer momento, el Foreign Office consiguió mantener el control sobre las redes diplomáticas clásicas proveedoras de la información, en septiembre de 1917 se llegó a una solución de compromiso entre el departamento encargado de los

¹⁰⁵ Laurence BADEL: *Diplomatie et grands contrats. L'État français et les marchés extérieurs au XX^e siècle*, París, Publications de la Sorbonne, 2010, pp. 9-10; Stanislas JEANNESSON: *Jacques Seydoux, diplomate...*, p. 131.

¹⁰⁶ Madeleine BARBIER DECROZES: *Du protectionnisme...*, p. 75; Bruno RICARD: *L'État et l'expansion commerciale...*, pp. 250-252.

¹⁰⁷ Laurence BADEL: *Diplomatie et grands contrats...*, p. 11.

¹⁰⁸ Que llegarían a plantear la sustracción de los consulados a la autoridad del Quai d'Orsay, para emplazarlas bajo la batuta del Ministerio de Comercio.

¹⁰⁹ Bruno RICARD: *L'État et l'expansion commerciale...*, pp. 253-257.

asuntos exteriores y el Board of Trade o ministerio de comercio, con la creación del Department of Overseas Trade (DOT), ministerio dedicado al comercio exterior: los agregados comerciales continuaron siendo responsables ante el Foreign Office, pero por el intermedio del DOT.¹¹⁰

En efecto, en Francia la *expropiación* de los Agregados comerciales, por decirlo con Bruno Ricard, se consumó poco después del armisticio. El Ministerio de Asuntos Exteriores, en una situación de impotencia, se desprendía del cuerpo de Agregados comerciales y renunciaba a cualquier derecho de decisión y control sobre los oficios que se dedicarían a la promoción comercial en el extranjero. Tan sólo mantenía para sí «l'autorité que le chef de la mission diplomatique [...] devait incontestablement conserver sur l'ensemble des représentants du gouvernement français, de quelque origine qu'ils fussent».¹¹¹ Laurence Badel pone de manifiesto que la transferencia de los agregados comerciales al Ministerio de Comercio fue, en gran parte, el resultado de las debilidades del Quai d'Orsay, quien no supo dotarse de los instrumentos necesarios para asegurar su funcionamiento. La guerra, por su lado, habría contribuido a acentuar el alejamiento entre el Ministerio de Asuntos Exteriores y la labor de información sobre los mercados exteriores.¹¹²

Fue la llamada *loi Clémentel*¹¹³, de agosto de 1919¹¹⁴, la que, dando a luz «à ce qui deviendra l'appareil de l'expansion économique française à l'international»¹¹⁵, procedió a la reorganización deseada, en primer lugar mediante la adscripción al Ministerio de Comercio de los agentes comerciales en el extranjero, que veían así asentada definitivamente su figura. Encargados del estudio, la defensa y la extensión de los intereses económicos franceses en sus respectivas circunscripciones, los nuevos agentes tenían a su cargo tanto una misión de información como una misión de auxilio a las empresas. En este punto, debemos hacer una observación en el plano historiográfico, para matizar, como venimos haciendo, el alcance del impacto de la Gran Guerra en las prácticas diplomáticas. Como hemos podido ver, esta doble función ya la desarrollaban los primitivos agregados comerciales, de manera que la

¹¹⁰ Laurence BADEL: *Diplomatie et grands contrats...*, pp. 41-47, la cita en la p. 41.

¹¹¹ Bruno RICARD: *L'État et l'expansion commerciale...*, p. 313-314; Laurence BADEL: «Les acteurs de la diplomatie économique française au XX siècle : les mutations du corps des attachés commerciaux (1919-1950)», en *Relations internationales*, N° 114 (2003), pp. 189-211, p. 190.

¹¹² Laurence BADEL: *Diplomatie et grands contrats...*, pp. 55-59.

¹¹³ Étienne Clémentel (1864-1936), ministro de Comercio e Industria desde 1915 y hasta 1920 y de Hacienda entre 1924 y 1925, fue un actor principal de la modernización económica francesa hasta mediados de los años 30. En la inmediata posguerra procedió a la agrupación de los sindicatos profesionales en una gran confederación, así como la agrupación regional de las Cámaras de Comercio. Entre sus logros más destacados, se cuenta la creación de la Cámara internacional de Comercio. Vid. Clotilde DRUELLE-KORN: «De la pensée à l'action économique : Étienne Clémentel (1864-1936), un ministre visionnaire», en *Histoire@Politique*, N° 16, 2012, pp. 40-54.

¹¹⁴ «[...] loi-cadre d'un grand dessein : doter la France des moyens d'une ambitieuse politique commerciale extérieure» según Laurence BADEL: «Les acteurs de la diplomatie économique...», p. 192.

¹¹⁵ Madeleine BARBIER DECROZES: *Du protectionnisme...*, p. 75.

importancia de esta reforma, más que su innovación, derivaba de la consolidación de aquella práctica a través de una ley de estas características, reformadora del conjunto de los servicios destinados a la promoción del comercio exterior, así como de la importante extensión de esta red. Es en este sentido en el que consideramos que han de ser leídas estas acertadas observaciones de Laurence Badel:

«[...] aux côtés d'une mission diplomatique traditionnelle, reposant ici sur l'information économique destinée à l'ambassadeur et aux services centraux, était reconnue une autre mission de nature économique, impliquant la prospection du marché étranger, la promotion des produits français et le soutien à apporter aux exportateurs. Pour la première fois, une loi d'envergure intégrait les préoccupations propres à l'entrepreneur dans l'élaboration d'un dispositif diplomatique. [...] elle permettait à une finalité autre que politique de s'exprimer.»¹¹⁶

Precisamente de esta doble naturaleza de los agregados comerciales, que realmente se concretaba en tres funciones —consejero técnico del jefe de la misión; informador económico para el gobierno; apoyo e intermediario para las empresas—, se derivaba la complejidad de su relación con las autoridades diplomáticas, bajo cuya dependencia jerárquica fueron situados, en la medida en que, a pesar de lo explícitas que fueron las instrucciones tanto para unos como para otros, en la práctica, la delimitación entre unas funciones y otras resultó mucho menos evidente. Como consejeros del representante diplomático, su subordinación a este debía ser absoluta, hasta el punto de que ante las autoridades extranjeras, ante las que sólo sería *introduit*, pero no *accrédité*, «l'Attaché Commercial n'est rien par lui-même», sino que todas sus iniciativas debían emprenderse por mediación o con el permiso de la embajada o legación. Menos aún los agentes comerciales, quienes tan sólo podían señalar a los representantes diplomáticos y consulares los casos en que consideraban que cabía una intervención por parte de estos.

La subordinación mutaba en colaboración, con un amplio grado de independencia, en la siguiente función, la de la información, tanto para ponerse en contacto con las autoridades locales, como con los cónsules, con el ONCE, el Ministerio de Comercio o los otros departamentos ministeriales, salvo el Quai d'Orsay, al que su correspondencia y trabajos llegarían por intermedio de los jefes de misión. Finalmente, la independencia debía ser prácticamente completa en la tercera de sus funciones, «leur véritable rôle», esto es, de agentes de la expansión comercial francesa, en lo que no cabía ninguna fricción con los agentes diplomáticos y consulares, en la medida en que estos últimos no debían intervenir en aquellas circunscripciones en que existían agregados o agentes comerciales.¹¹⁷

¹¹⁶ Laurence BADEL: «Les acteurs de la diplomatie économique...», p. 192.

¹¹⁷ Circular del ministro del Comercio a los agregados comerciales, 31 de mayo de 1920 y circular del ministro de Asuntos Exteriores a los representantes diplomáticos y consulares, 31 de agosto de 1920, AD, Sous-direction des Relations commerciales, Série B, carton 30, dossier 1.

En lo que se refiere a las disposiciones concretas sobre estos empleos, la ley introdujo importantes modificaciones. Por un lado, si hasta entonces, los agregados comerciales provenían de entre los diplomáticos y cónsules, a partir de aquel momento, este cuerpo quedaba abierto a cualquiera que se considerase con aptitudes para ello.¹¹⁸ La selección se haría no ya mediante unas oposiciones, sino por medio de una comisión de estudio, cuya composición era la siguiente: un consejero de Estado (presidente), tres representantes del Ministerio de Asuntos Exteriores, tres del Ministerio de Comercio, el director del ONCE y diez comerciantes e industriales, lo que suponía «ménager au commerce la place qu'il revendiquait depuis de nombreuses années», contando el Quai d'Orsay tan sólo con 3 de los 16 individuos que decidirían en el proceso de selección. Fueron creados en virtud de esta ley 15 puestos de agregados y 39 de agentes comerciales, situándose estos últimos bajo la autoridad de los primeros. La sustancial ampliación del número de estos empleos garantizaba que fueran a desempeñar mejor su papel, en la medida en que la extensión geográfica atribuida a cada uno disminuía de manera importante. Todo ello, con una amplia dotación económica, igualando o superando en algunos casos a sus homólogos británicos.¹¹⁹

A pesar de que los planes más ambiciosos del primer momento —la institución de puestos de agregados en todas las capitales europeas, en la mayor parte de las metrópolis americanas y asiáticas y en las grandes ciudades coloniales, a los que habría que añadir los puestos de agentes de las zonas que se desdoblarian, acercándose a los 80— no pudieron verse alcanzados, estos funcionarios sí fueron desplegados en numerosas ciudades, empezando por los grandes países que aun no tenían representantes económicos —España, China, Alemania, Brasil y Argentina— y siguiendo por los pequeños de la Europa del Este que Francia quería sustraer a la influencia germánica, esto es, Rumanía, Serbia, Hungría, Checoslovaquia, Bulgaria, Austria y Polonia. En 1920-1921 se preocupó de los EEUU, Sudáfrica, Japón, Países Bajos, Suiza, Egipto o Chile. En 1921 le siguieron Grecia y México y ya en 1922 llegaron a Persia y los pequeños países de América Latina.¹²⁰

Junto a la reforma de los agentes en el extranjero, Clémentel creó unas Agencias regionales del Comercio exterior, «chargées de diffuser l'information dans les deux sens: des régions vers l'ONCE et de l'ONCE vers les régions.» De esta manera, a través del ONCE,

¹¹⁸ Los agregados que se encontraban en sus puestos, la mayoría cónsules generales, fueron naturalmente mantenidos.

¹¹⁹ Bruno RICARD: *L'État et l'expansion commerciale...*, pp. 309 y 318-320. En 1921 las partidas destinadas a estos servicios se aproximaban al 40% del presupuesto total del Ministerio de Comercio.

¹²⁰ Bruno RICARD: *L'État et l'expansion commerciale...*, pp. 326-341. Diez años después de su creación, el decreto de 5 de julio de 1929 consolidó estos empleos, dictando que en lo sucesivo en toda capital de cierta importancia fuera un agregado comercial quien estuviera al frente de la misión, y del mismo modo preveía la posibilidad de adjuntar, en las plazas más importantes, agentes que auxiliasen a los agregados. *Ibidem*, p. 377.

«elles fournissent documentation et information en provenance des régions (activités commerciales, industrielles et agricoles, capacité d'exportation...) aux services de l'expansion commerciale (attachés et agents commerciaux, agents diplomatiques et consulaires). Parallèlement, elles diffusent dans leur région respective tous les renseignements commerciaux recueillis par ces mêmes services d'expansion commerciale (situation économique et ressources des marchés étrangers, débouchés offerts aux produits français, état de la concurrence, méthodes commerciales employées, tarifs douaniers, modalités de transport, indications d'acheteurs étrangers et de représentants qualifiés...).»

Con todo ello, el Office National du Commerce Extérieur centralizaba los servicios y las redes de información y promoción comercial, reuniendo además a partir de 1921 a su lado, en un mismo edificio, el Conseil National des Conseillers du Commerce Extérieur y los *attachés commerciaux*. «Scellant la cohérence de l'ensemble, Étienne Clémentel se retrouve à la fois président du CNCCEF, de l'ONCE et, pour faire bonne mesure, de la chambre de commerce internationale.»¹²¹

2. 2. Los intentos del Quai d'Orsay de recuperar el poder perdido

Fue al mismo tiempo que se veía desposeído de los agentes comerciales y asistía a la pérdida de protagonismo en la acción exterior cuando el Ministerio de Asuntos Exteriores decidió salir de su letargo e intentar recuperar parcelas perdidas. La iniciativa de mayor calado lo supuso la creación, en abril de 1919, de una Sous-direction des Relations commerciales en el seno de la Direction des Affaires politiques et commerciales, que ya había supuesto una importante innovación años atrás, al unificar en 1907 bajo una misma dirección los asuntos políticos y comerciales, comprendiendo que unos y otros no podían ser ya tratados de manera disociada y buscando responder así a las nuevas realidades de la geopolítica internacional.¹²²

No se trató de la puesta en marcha de un plan maduro y fruto de una reflexión detenida; no se derivó tampoco «d'une volonté claire de réformer en profondeur l'organisation interne du ministère», en un ambiente en que pocos diplomáticos tenían consciencia de la absoluta necesidad de crear un servicio dedicado a las cuestiones comerciales, sino que fue más bien el resultado de la improvisación y de la transformación de estructuras creadas en tiempo de guerra, toda vez que era la emanación directa de la Direction du Blocus, que, en la práctica «avait [eu] entre

¹²¹ Madeleine BARBIER DECROZES: *Du protectionnisme...*, pp. 76-82.

¹²² Sobre este cambio, véase Jean BAILLOU (dir.): *Les affaires étrangères...*, pp. 55 y 58 y Stanislas JEAN-NESSON: *Jacques Seydoux, diplomate...*, pp. 74-77.

les mains toutes les affaires économiques qui, du fait de la guerre, se présentaient sous un jour incroyablement plus complexe et développé qu'avant 1914.»¹²³

Ahora bien, la Sub-dirección confirmaría la necesidad, ya en tiempos de paz, de salir de lo provisorio para tratar en un espacio temporal amplio y en una perspectiva que debía superar la división geográfica las cuestiones económicas planteadas por la guerra y por la paz, a través fundamentalmente de los tratados.¹²⁴ En este sentido, el objetivo era agrupar los esfuerzos del Quai d'Orsay «pour accroître dans la plus large mesure notre rayonnement économique à travers le monde», según instruía el ministro a sus agentes en el exterior, una vez iniciados los trabajos de la Sub-dirección.¹²⁵ Por consiguiente, con una continuidad de su personal, en especial de los cuadros superiores, con un amplio número de funcionarios a su servicio, la Sous-direction des Relations commerciales respondió de manera adecuada a las evoluciones, reales o aún sólo presentidas, que figuraban en el escenario de la diplomacia económica. No se preocupó únicamente de lo relativo a los acuerdos comerciales, sino del conjunto de las cuestiones económicas, en un sentido amplio, que jugaron un papel de primer orden en la reconstrucción de Europa.¹²⁶

La personalidad de Jacques Seydoux, el diplomático encargado de su organización y que la dirigió hasta 1926, cuando dejó su cargo imposibilitado por la parálisis que sufría desde hacía dos décadas, marcó profundamente la orientación que adoptó la Sub-dirección, y ello a pesar de que sus planes más ambiciosos no pudieron ser implementados, a menudo por oposición de los propios servicios del Quai d'Orsay. Aprendió a tratar en profundidad las cuestiones económicas durante la guerra, cuando desempeñó el cargo de sub-director de los servicios del bloqueo y de las regiones liberadas, en constante contacto con sus colegas americanos y británicos, de manera que pudo «aborder les questions en sortant du cadre restreint des rapports franco-allemands où voudraient souvent les contenir les responsables du Quai d'Orsay.»¹²⁷ Ahora bien, al igual que para muchos en el Ministerio, para Seydoux esta diplomacia «doit s'exercer dans un cadre étatique et œuvrer dans son domaine à la réalisation d'objectifs de politique générale», con la apostilla de que «lorsque Seydoux pense État, il pense Quai d'Orsay». Es por ello que el objetivo principal de la Sous-direction des Relations commerciales fue reunificar bajo el manto del Ministerio de Asuntos Exteriores los distintos espacios de la política francesa en materia de comercio exterior y, de modo especial, volver a poseer el control sobre la negociación de los acuerdos, tras haber permitido que en tiem-

¹²³ Stanislas JEANNESSON: «La sous-direction des relations commerciales...», pp. 39-40.

¹²⁴ *Ibidem*, p. 39.

¹²⁵ Stanislas JEANNESSON: *Jacques Seydoux...*, p. 141.

¹²⁶ *Ibidem*, p. 146; ÍD: «La sous-direction...», pp. 42-45.

¹²⁷ Stanislas JEANNESSON: «La sous-direction...», p. 45.

pos de guerra los ministerios técnicos negociaran y concluyeran directamente los acuerdos.¹²⁸

«Si les avantages de rapidité pouvaient alors justifier de tels procédés, les inconvénients résultant du défaut de méthode et de coordination apparurent nettement avec le retour à une activité normale», de lo que se derivaba la necesidad de «remettre de l'ordre dans les négociations poursuivies avec les Gouvernements étrangers», subrayaba una nota de la Sous-direction des Relations commerciales de diciembre de 1921.¹²⁹ La propuesta de Seydoux en este terreno consistía en distinguir tres fases en el proceso de la negociación, otorgando a cada uno de los actores —Quai d'Orsay y ministerios técnicos— el papel que le correspondía. La primera fase, de preparación de los acuerdos comerciales, que precisaba de un conocimiento especializado y eminentemente técnico, correspondería a los ministerios interesados, y el de Asuntos Exteriores sólo intervendría en momentos puntuales; la segunda, de decisión de emprender la negociación con el país extranjero, presentaría responsabilidades compartidas: si era Francia la que pedía la negociación, sería asumida por el ministerio técnico y si era un país extranjero el que la solicitaba, le correspondería al Quai d'Orsay; finalmente, la conducción de la negociación propiamente dicha, que se corresponde con la esencia misma de la diplomacia, debería ser exclusiva de los servicios del Ministerio des Asuntos Exteriores, de manera que sus colegas sólo deberían intervenir para ofrecer sus consejos. Sin embargo, resultó muy complicado cambiar los hábitos adquiridos durante la guerra y sólo hacia el final de la década de los 20 logró el Quai d'Orsay reconquistar la hegemonía sobre las negociaciones de los acuerdos comerciales.¹³⁰

En segundo lugar, estaba el otro ámbito de la acción económica en el exterior, esto es, el que englobaba la promoción comercial, la centralización y distribución de la información económica, así como la defensa de los intereses económicos en el extranjero. A pesar de que «la plupart du temps les ambassadeurs ou ministres de France étaient bien aises de se décharger, au profit des attachés et agents commerciaux [...] du courrier commercial qu'ils recevaient», el Quai d'Orsay no se quiso resignar ante el nuevo estado de cosas.

Para empezar, veía con preocupación que se diera por sentado que la única representación en el extranjero en materia económica y comercial fueran estos agen-

¹²⁸ Stanislas JEANNESSON: *Jacques Seydoux...*, pp. 147-149. «Pendant la guerre, sous la pression des circonstances, en présence de la multiplicité des affaires à traiter et de la nécessité de régler rapidement certaines questions spéciales, des accords ont été passés directement avec les pays alliés par certains départements ministériels sans que le Ministère des Affaires Étrangères en ait été seulement averti», indicaba una nota de la Sous-direction des Relations commerciales de diciembre de 1921. AD, Relations commerciales, Série A, 1, 168.

¹²⁹ *Ibidem*. La misma nota se hacía eco de las críticas parlamentarias de una duplicidad de funciones por parte de los servicios del Quai d'Orsay y los del Ministerio de Comercio.

¹³⁰ Stanislas JEANNESSON: *Jacques Seydoux...*, pp. 147-150; ÍD: «Jacques Seydoux et la diplomatie économique...», pp. 12-13; Laurence BADEL: *Diplomatie et grands contrats...*, pp. 94-98.

tes, obviando las funciones que en ese sentido tenían las embajadas, legaciones y consulados.¹³¹ Por ello, le resultaba imprescindible que sus propios agentes en el extranjero siguieran comprendiendo la política económica como parte fundamental de su trabajo —una parte «inséparable de la politique proprement dite»—, de modo que, a pesar de la consolidación de los agregados y agentes comerciales, debían continuar especializándose en aquellas cuestiones y prestarles atención constante, toda vez que seguían siendo ellos los representantes oficiales acreditados ante los gobiernos extranjeros, a quienes competía, llegado el momento, «prendre en main» las negociaciones, aunque fuera con el auxilio técnico de sus nuevos compañeros.¹³² Si quería volver a controlar la acción económica del Estado en el exterior, no podía permitirse el Quai d'Orsay que sus propios funcionarios hicieran dejación «des plus vivantes de leurs fonctions» ante el nuevo estado de cosas¹³³, que amenazaba con reducir a la nada toda la acción económica de los cónsules, que serían así «pratiquement annihilés».¹³⁴

No podía obviar tampoco el Quai d'Orsay que la red de los nuevos agentes no alcanzaba el desarrollo de la red diplomática y consular, de manera que en una buena parte del mapa aquellas funciones eran desempeñadas por sus propios funcionarios, sobre quienes seguía manteniendo la autoridad.¹³⁵

Más aún, tenemos que poner de manifiesto que, mientras que en las instrucciones que daba a los representantes diplomáticos acerca de las relaciones con estos agentes mostraba el Ministerio un alto concepto de su misión, subrayando que, al menos en lo relativo a su implicación en la expansión comercial, estaban llenando una evidente laguna del sistema francés de representación en el extranjero¹³⁶, en las notas internas seguía considerando innecesaria la creación de «nouveaux et coûteux organismes», en la medida en que, con una adecuada orientación e instrucción «les cadres des Affaires Étrangères auraient pu faire face aux nécessités de la

¹³¹ Bruno RICARD: *L'État et l'expansion...*, pp. 351-352.

¹³² Una concepción compartida o confirmada por los representantes diplomáticos y consulares en el exterior, como era el caso del cónsul general en Londres, quien reivindicaba ante su ministro su papel en el ámbito económico: «J'ajoute que je ne crois pas que la présence d'un Attaché Commercial ait en rien diminué ce rôle.» Cónsul general en Londres al ministro de Asuntos Exteriores, 27 de enero de 1920, AD, Relations commerciales, N° 9.

¹³³ Circular del ministro de Asuntos Exteriores a los representantes diplomáticos y consulares, 31 de agosto de 1920, AD, Relations commerciales, Série B, carton 30, dossier 1; Véase también la nota de la Sous-direction des Relations commerciales, diciembre 1921, *Ibidem*.

¹³⁴ Nota para Berthelot, 28 de octubre de 1920, AD, Relations commerciales, Série A, Administration, 48.

¹³⁵ Nota de la Sous-direction des Relations commerciales, 30 de julio de 1927, AD, Relations commerciales, Série A, carton 1, dossier 1, p. 243.

¹³⁶ Circular del ministro de Asuntos Exteriores a los agentes diplomáticos y consulares, 31 de agosto de 1920, AD, Relations commerciales, Série B, carton 30, dossier 1.

politique économique». ¹³⁷ Se insistió en varias ocasiones en que los agentes diplomáticos y consulares recibían una formación y pasaban unas oposiciones que les capacitaban suficientemente para hacerse cargo de los asuntos económicos tanto como de los políticos. ¹³⁸ En la misma línea se inscribieron algunos representantes diplomáticos en el extranjero, como el embajador en Berlín, quien también consideraba a los cónsules como «les représentants attirés de l'intérêt général dans l'ordre économique», viendo únicamente inconvenientes en la creación de un puesto de agregado comercial en la embajada que él gobernaba. ¹³⁹

Una convicción acentuada por la mala consideración que tenía en realidad acerca de aquellos agentes, puesta de manifiesto en la correspondencia personal de los responsables del departamento: «si nous n'avions pas aidé le Commerce en lui donnant les seuls bons Attachés qu'il possède, il n'aurait trouvé personne car les candidats son rares et mauvais, pour des postes qui ne confèrent point le droit à une carrière proprement dite», escribía Jacques Seydoux al agregado comercial en Londres, que era ya ministro plenipotenciario. ¹⁴⁰

Por todo ello, Seydoux intentó recuperar para el Quai d'Orsay estos empleos, mediante un proyecto que, coherente con las posturas que acabamos de ver, tenía como base el aumento de personal en los puestos diplomáticos y consulares y la especialización en las cuestiones económicas de algunos de sus agentes para determinadas misiones, como consejeros comerciales, insistiendo en que en la mayor parte de los consulados no sería necesaria esta figura especializada ya que los propios cónsules desempeñarían aquellas labores. A imagen de la Embajada en Berlín, en las misiones más importantes, los consejeros habrían de ser rodeados de un equipo de técnicos, o completada su labor con misiones temporales. ¹⁴¹

¹³⁷ Nota de la Sous-direction des Relations commerciales, diciembre 1921, *Ibidem*, pp. 172-173. No le faltaron las pruebas, proporcionadas por los propios empresarios que escribían al Ministerio para comunicar su satisfacción por el trato recibido de sus agentes. Véanse, por ejemplo, las cartas de los responsables de los Altos Hornos de Pont-à-Mousson, remitida el 19 de julio de 1920, AD, Relations commerciales, N° 9; o de la Compañía de Léon Chandon al director del ONCE de 29 de diciembre de 1921, AD, Relations commerciales, N° 10.

¹³⁸ Notas para el Secretario general del Quai d'Orsay, Philippe Berthelot, 6 de julio y 28 de octubre de 1920, AD, Relations commerciales, Série A, carton 48.

¹³⁹ Charles Laurent al ministro de Asuntos Exteriores, 12 de abril de 1921, AD, Sous-direction des Relations commerciales, Série A, carton 18, dossier 1. En la Embajada en Berlín el Quai d'Orsay ya había instalado unos completos servicios económicos y comerciales, financieros, jurídicos, técnicos e industriales, con una amplia dotación de personal (diplomático y técnico), precisamente para preservar la centralización y unidad de acción de todas las cuestiones en un puesto y en un tiempo que para Francia revestía tanta importancia. Véase la carta del ministro de Asuntos Exteriores al de Comercio, tratando de hacerle desistir de sus propósitos, 25 de abril de 1921, así como el informe de 5 de octubre de 1919 sobre estos servicios, AD, Relations commerciales, Série A, carton 18, dossier 1.

¹⁴⁰ Seydoux à Périer, 24 de junio de 1920, AD, Relations commerciales, Série B, carton 30, dossier 1.

¹⁴¹ Nota para el Secretario general del Quai d'Orsay, 28 de octubre de 1920, AD, Relations commerciales, Série A, carton 48.

Su propuesta apareció enseguida como inviable, y ello por varias razones. En primer lugar, porque se trataba, dado el estado de cosas, de una profunda superposición de funciones y presupuestos. En segundo lugar, porque el Ministerio de Comercio había logrado organizar una sólida estructura de estos servicios que nadie, ni el Parlamento ni la opinión pública, encontraba ninguna razón para cambiar. De hecho, sus maniobras encontraron una feroz oposición en algunas cámaras de comercio, encabezadas por la de Lille, que habían llegado a acusar al Quai d'Orsay no solamente de incompetencia en materia económica, sino de encarnar «un régime diplomatique contraire aux intérêts du commerce français».¹⁴² Y en tercer lugar, porque, si durante los años anteriores fue el Quai d'Orsay el que había invocado el principio de la unidad de acción en lo que a la diplomacia respecta, ahora era el Ministerio de Comercio el que hacía lo propio en lo relativo a la política económica de Francia, que se concentraba, en su mayor parte, entre sus manos.¹⁴³

Lo único que pudo hacer el Ministerio de Asuntos Exteriores fue intentar sacar el máximo provecho a su reducida capacidad de acción en la nueva estructura. De esta manera, junto a los miembros de la carrera que seguían en sus puestos, maniobró para que diplomáticos y cónsules fueran nombrados por la comisión de selección para los nuevos puestos o para reemplazar a los agentes salientes. Si bien es cierto que para la gran mayoría fue nombrado personal ajeno a la carrera,

«de 1920 à 1929, et encore par la suite, le Quai d'Orsay avait toujours, pour certains postes triés sur le volet, des candidats de qualité à proposer et que la commission ne pouvait objectivement négliger. À Londres, New-York, Rome et Shanghai, la sous-direction des Relations commerciales, dirigée par Seydoux, ne laissa pas le départ de ses agents affecter la place qu'il entendait bien y garder. Des consuls et secrétaires d'ambassade succédèrent aux consuls et secrétaires d'ambassade.»¹⁴⁴

Como miembros de la carrera diplomática que eran, a pesar de que en su calidad de agregados o agentes comerciales dependían del Ministerio de Comercio, actuaron en esta lucha en defensa de los intereses del Quai d'Orsay, como apreciamos con claridad en la correspondencia de Seydoux con Périer, agregado en Londres. Cuando, en 1920, aún aspiraba a modificar el estado de las cosas, Seydoux le pedía a Périer que le documentase «d'une façon absolument exacte et complète sur

¹⁴² Presidente de la Cámara de Comercio de Lille al ministro de Asuntos Exteriores, 5 de marzo de 1921, acompañada de una nota de «Protestation contre le projet de rattachement au Ministère des Affaires Étrangères des services du commerce extérieur»; respuesta de la Sous-direction des Relations commerciales, 16 de marzo de 1921; ministro de Asuntos Exteriores al de Comercio, 25 de junio de 1921. AD, Relations commerciales, Série A, carton 1, dossier 1, pp. 59-60, 64-67 y 99-100 respectivamente.

¹⁴³ Bruno RICARD: *L'État et l'expansion commerciale...*, pp. 321-323.

¹⁴⁴ *Ibidem*, pp. 344-346.

l'organisation des Attachés Commerciaux et du Overseas Board en Angleterre, de manière à être armé lorsque je voudrai me défendre.»¹⁴⁵

Los años 20 fueron, por lo tanto, un periodo en que el Quai d'Orsay estuvo buscando su lugar en el entramado de la política económica exterior de Francia. Queda claramente reflejado en una nota de 1927, en que la Sous-direction des Relations commerciales describía las competencias que le quedaban en la nueva configuración de estos servicios.¹⁴⁶ Reconocía en primer lugar que tras el final de la Gran Guerra, compartía con el Ministerio de Comercio la labor de «centraliser toutes les affaires concernant le commerce de la France avec l'étranger». En segundo lugar, si bien era cierto que los agregados y agentes comerciales dependían del citado ministerio, no lo era menos que se mantenían como una pieza del engranaje de las misiones diplomáticas, manteniendo los jefes de estas últimas la autoridad sobre ellos, como hemos visto en detalle más arriba.

En tercer lugar, sólo al Ministerio de Asuntos Exteriores le pertenecía el derecho de intervenir ante los gobiernos extranjeros, por medio de los representantes oficiales, a los que únicamente él podía dar instrucciones. Por ello, el Quai d'Orsay reivindicaba un «rôle de premier plan» en la defensa del comercio francés allende las fronteras nacionales. «À cet égard, la principale tâche qui lui incombe a trait à la préparation et à la négociation des traités de commerce», afirmaba el Ministerio, consciente de que, como ya sabemos, a esas alturas estaba recuperando el control sobre esta importante función que nunca quiso haber perdido. La participación de los ministerios técnicos y sus agentes debía limitarse a serlo en grado de colaboración, subordinada siempre a los golpes de batuta del Quai d'Orsay.

Junto a la función de la negociación de los tratados y convenios, que le correspondía en propiedad, se arrogaba derechos también en la preparación y elaboración de aquellos en la medida en que, después de la guerra, cualquier acuerdo podía tener repercusiones políticas, asegurando además el papel de nexo entre los diferentes departamentos ministeriales y grupos de interés. En la misma línea, y como expresión de la cultura diplomática que seguía pesando en las oficinas del Ministerio, desde su posición de defensor de los intereses superiores de la nación, se atribuía funciones de árbitro de los eventuales conflictos tanto de cara al exterior como entre los intereses franceses que pudieran resultar contradictorios. Por último, en lo relativo a los tratados, la vigilancia de su ejecución, una vez concluidos, entraba igualmente en la esfera de acción de sus funcionarios en el extranjero.

El conjunto lo completaba, como hemos señalado antes, las competencias que aún correspondían a los agentes diplomáticos y consulares en el ámbito de la in-

¹⁴⁵ Seydoux à Périer, 24 de junio de 1920, AD, Relations commerciales, Série B, carton 30, dossier 1.

¹⁴⁶ Nota de la Sous-direction des Relations commerciales, 30 de julio de 1927, AD, Relations commerciales, Série A, carton 1, dossier 1, pp. 240-244.

formación y promoción comercial, en el no menos importante de conseguir para los industriales nacionales contratos de envergadura, y junto a ello, el acopio de información comercial en las oficinas centrales, con una gran valía para la Administración así como para los particulares.

2. 3. *Nuevos campos para los servicios diplomáticos españoles: la expansión comercial*

La diplomacia española no pudo mantenerse tampoco al margen de los nuevos aires que soplaron en la vida internacional a finales del siglo XIX y primeras décadas del XX. Sus condicionantes particulares —en especial las consecuencias que para la economía nacional y para la actividad exportadora tuvo el *Desastre* del 98— sumaron también motivos de peso para ir acomodando sus prácticas a los nuevos tiempos. El alcance de las medidas adoptadas fue menor que el de las reformas de la vecina Francia 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. Pero aún así, el proceso presenta un buen número de similitudes con el caso francés, teniendo que hacer frente la diplomacia española a problemáticas semejantes a las de la diplomacia gala, en especial al asistir también a la pérdida de su hegemonía en la acción exterior y quedar relegada en algunos casos a un mero papel secundario.

Pues bien, 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: «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 numerosa.¹⁴⁷

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

¹⁴⁷ ROC del Ministerio de Estado del 4 de julio de 1891.

la colaboración estatal con el comercio español de exportación. En 1898 vio la luz un Centro de Información Comercial (CIC)¹⁴⁸ y al año siguiente una Junta de Comercio de Exportación¹⁴⁹, que fue colocada en el seno del anterior. Pocos años más tarde, en 1904, movido por el deseo de dotar de mayor eficacia la labor de los servicios destinados a la expansión comercial, procedió el ministro de Estado a colocar al Centro de Información Comercial dentro de la Sección de Comercio y Consulados, aunque manteniendo el primero su denominación y carácter propio así como continuando en el desempeño de las actividades que se le habían asignado.¹⁵⁰

Es importante subrayar que la adopción 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 inmediato¹⁵¹, lo que conforma el contexto imprescindible para su comprensión. La estrategia adoptada pasó por reorientar la actividad económica hacia otros mercados, diversificando los destinos del comercio nacional, como se desprende de diversa documentación diplomática¹⁵², al mismo tiempo que se intentaba mantener y consolidar el comercio con aquellos países con los que estaba ya establecido.¹⁵³

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

¹⁴⁸ RO de 2 de septiembre de 1898 por la que se crea un negociado especial en la Sección de Comercio y Consulados del Ministerio de Estado.

¹⁴⁹ RD de 11 de febrero de 1899 por el que se crea la Junta de Comercio de Exportación.

¹⁵⁰ RO de 27 de enero de 1904, por la que se dispone que el Centro de Información Comercial quede bajo la dependencia del Jefe de la Sección de Comercio y Consulados.

¹⁵¹ Rosario de la TORRE DEL RÍO: «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, pp. 153-176; Jordi MALUQUER DE MOTES: «Las consecuencias económicas de las guerras de 1898», en *Revista de Occidente*, N° 202-203, 1998, pp. 264-277.

¹⁵² Carta del subsecretario al presidente del Consejo, 15 de septiembre de 1898, AGA, 54/1821. Carta del embajador de España en París al ministro de Estado, 6 de noviembre de 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.

¹⁵³ Ministro de Estado al presidente de Fomento del Trabajo Nacional, 22 de junio de 1898, en respuesta a la carta del 20 de junio de este último, quien le pedía el apoyo moral del gobierno para dos industriales catalanes que se encaminaban hacia la América del Sur «para impulsar la exportación de artículos nacionales a aquellos mercados». AGA, 54/1821.

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 cuadruplicado hasta alcanzar los 1.903,2 millones de pesetas.¹⁵⁴

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 transportes¹⁵⁵, 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 adquiriría 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, al lado de las funciones que le asignaba de manera genérica el Real Decreto creador, esto es, «proponer viajes de exploración mercantil; indicar la conveniencia del establecimiento de factorías comerciales y agrícolas, auxiliadas por el Estado; solicitar la creación de Agencias Consulares, y, en general, aconsejar los medios conducentes al mayor desarrollo de la exportación comercial.»¹⁵⁶

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 iría a contribuir a la expansión comercial en el exterior.

También dentro de este ambiente de colaboración con los medios privados, en un afán compartido por incrementar las relaciones comerciales, en especial con las repúblicas iberoamericanas, hay que entender la decisión del Ministerio de Estado

¹⁵⁴ Leandro PRADOS DE LA ESCOSURA: *De imperio a nación. Crecimiento y atraso económico en España (1780-1930)*, Madrid, Alianza Editorial, 1988, pp. 183-184 y 261-262. Las cifras hacen referencia a precios constantes, en pesetas de 1854.

¹⁵⁵ En efecto, concedía derecho de representación a las cámaras de comercio (2 representantes), a las cámaras agrícolas (2), a la Asociación General de Ganaderos (1), los sindicatos de exportación de vinos (2), al sector minero (2), al sector de la producción salinera (1), a la industria corcho-taponera (1), a la producción corchera (1), a la Asociación de Navieros de Barcelona (2), a las compañías explotadoras de los ferrocarriles (2), a los establecimientos de crédito bancario (2), a Fomento del Trabajo Nacional (1), al Instituto Agrícola Catalán de San Isidro (1), a la Liga Vizcaína de Productores (1), a las industrias metalúrgicas (2), al Círculo de la Unión Mercantil e Industrial de Madrid (1) y a la Asociación General de Agricultores de España (1). A ellos se uniría un funcionario de la Dirección general de Aduanas, nombrado por el ministro de Hacienda, y otro de la Dirección general de Agricultura, Industria y Comercio, nombrado por el ministro de Fomento.

¹⁵⁶ RD del 11 de febrero de 1898, art. 3º.

de ponerse al frente de la organización del Congreso social y económico hispanoamericano que había promovido en 1900 la Unión Ibero-Americana.¹⁵⁷ Si el congreso tenía como objetivo el genérico de crear una comunidad de simpatías entre España y las naciones de Hispanoamérica, particularmente necesaria en la nueva época que se abría¹⁵⁸, el gobierno vio en él una ocasión más en que actuar en beneficio de la revitalización del comercio exterior. «Dedicada por entero la energía de la patria a un renacimiento de sus fuerzas, es imprescindible luchar en aquellos nuestros naturales mercados para contrarrestar la poderosa actividad del comercio de otras naciones, que con su propaganda marcan cada día una disminución mayor en nuestro tráfico», subrayaba el ministro Silvela en la exposición que encabezaba el Real Decreto de 16 de abril de 1900 por el que se creó una Junta de Patronato para la organización de dicho congreso. «Esta es la razón —seguía Silvela— por la que el Ministro que suscribe estima muy en su lugar el concepto económico del futuro Congreso, utilísima su realización y práctica la idea de las Exposiciones permanentes de obras y productos dedicados a la exportación.»

Aprovechó el gobierno la presencia en Europa de un nutrido grupo de representantes iberoamericanos que asistieron en París a la exposición universal organizada por el gobierno francés, para celebrar este congreso en el mes de noviembre. Asistieron a él representantes de Argentina, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, Guatemala, Honduras, Méjico, Paraguay, Perú, El Salvador, Santo Domingo, Uruguay y Venezuela¹⁵⁹, quienes se reunieron junto a delegados de un amplio abanico de instituciones y organismos científicos, económicos y comerciales, en diversas comisiones, como la de banca, la de transportes, correos y telégrafos, la de ciencias... etc. De sus trabajos se desprendieron un conjunto de conclusiones, la mayoría destinada a provocar en los respectivos gobiernos la puesta en marcha de una serie de iniciativas.

Se hace difícil calibrar las consecuencias prácticas de este congreso¹⁶⁰, si bien es cierto que en las décadas siguientes el Ministerio de Estado concedería anualmente

¹⁵⁷ Como pone de manifiesto Palmira Vélez, la Unión Ibero-Americana, creada en Madrid en 1885, fue la sociedad americanista con mayor proyección internacional de su tiempo. Apadrinada por el ministro de Estado, Segismundo Moret, en 1890 se fusionó con la Unión Hispano-Americana. Sostenida tanto por subvenciones estatales —de España pero también de algunos gobiernos sudamericanos— como por ayudas privadas y centralizada en Madrid, tuvo sedes en muchas provincias y en las principales ciudades americanas, en buena medida gracias al apoyo diplomático. Véase Palmira VÉLEZ JIMÉNEZ: «Orto y ocaso de una sociedad hispanista: la 'Unión Ibero-Americana' de Madrid (1885-1936)», en *Actas del Congreso de jóvenes historiadores y geógrafos* (Congreso celebrado en la Facultad de Geografía e Historia de la Universidad Complutense de Madrid del 12 al 16 de diciembre de 1988), vol. 1, Madrid, 1990, pp. 999-1008.

¹⁵⁸ Isabel GARCÍA MONTÓN GARCÍA BAQUERO: «El Congreso Social y Económico Hispanoamericano de 1900: un instrumento del hispanoamericanismo modernizador», en *Revista Complutense de Historia de América*, Nº 25, 1999, pp. 281-294.

¹⁵⁹ Fernando SOLDEVILLA: *El año político. 1900*, Madrid, Enrique Rojas, 1901, p. 354.

¹⁶⁰ Soldevilla, por ejemplo, reconociendo que sus efectos no serían perceptibles hasta bastantes años después, dudaba de que fuera a tener un resultado práctico. *Ibidem*, p. 357.

una subvención de 30.000 pesetas a la Unión Ibero-americana, que era «encargada de la Comisión internacional permanente para procurar el cumplimiento de los acuerdos» tomados en este congreso.¹⁶¹ Sea como fuere, sí es cierto que en esas discusiones quedaron planteadas una serie de cuestiones que volverían a aparecer en el debate político de los años siguientes, con una gran relevancia en la modernización de las relaciones comerciales internacionales —organización de exposiciones permanentes de productos, publicación de catálogos, las figuras de los agentes comerciales o la necesidad de un banco de exportación—¹⁶², muchas de las cuales fueron llevadas a la práctica más tarde o más temprano, con mayor o menor fuerza y éxito.

2. 4. Medios para el desarrollo de la promoción comercial

Inmediatamente después de haber creado el Centro de Información Comercial, el Ministerio de Estado remitió una carta circular a un número importante de entidades y organizaciones comerciales y mercantiles, cámaras de comercio... para informarles de la existencia del nuevo centro, ofrecerles sus servicios y solicitarles los listados de los industriales y exportadores integrados en los respectivos organismos, en que constaran sus áreas de trabajo, productos que eran objeto de comercio en la zona, así como sus direcciones empresariales, información con la que el Centro formaría las bases de datos con que iría a operar en su labor de difusión de la información comercial.¹⁶³ A partir de ahí, y sobre la base de un constante contacto con las empresas y medios productores, el CIC desplegó una amplia actividad, que articuló a través de diversas iniciativas, a las que nos referimos a continuación.

¹⁶¹ En este sentido, en 1903 la Unión, recordando los acuerdos del Congreso acerca de la necesidad de concluir acuerdos comerciales, estipulando recíprocas concesiones y rebajas arancelarias, urgía al ministro de Estado a «establecer las oportunas bases para promover la celebración de los referidos arreglos comerciales». Insistía en su carta el presidente de la Comisión ejecutiva de dicha asociación, en que «la apertura de mercados para la producción española y la competencia cada día mayor que la hacen en las Repúblicas hispano-americanas los artículos de otras naciones, vienen siendo motivo de preocupación general y muy especialmente de la industria y el comercio nacionales, que reclaman medidas eficaces que faciliten la acogida ventajosa de nuestros productos en la América latina». Subrayaba igualmente lo perjudicial que era para el consumidor español que la mayor parte del comercio de importación con aquellas naciones se hiciera por intermedio de otros estados europeos, lo que encarecía los productos. Vid. Villalba al ministro de Estado, 3 de junio de 1903, AGA, 54/1688 (el subrayado, en el original).

¹⁶² Véase *El Imparcial* del 11 y 12 de noviembre de 1900, en que daba amplia información sobre el congreso, sus objetivos y trabajos.

¹⁶³ Carta circular, 7 de septiembre de 1898, AGA, 54/1821.

Museo Comercial

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 Comercial, al estilo de los existentes en otros países, entre ellos Francia¹⁶⁴, habiendo constancia de la petición del Ministerio a las representaciones en el extranjero sobre el funcionamiento de aquellos.¹⁶⁵ 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 Exportación.¹⁶⁶ En todo caso, bastante antes de la creación, en 1913, del Museo Comercial en el Ministerio de Fomento, que es el que analiza Gloria Carrizo, asimilándolo al que funcionaba en el Ministerio de Estado, por lo que sin duda es un error de interpretación de las fuentes.

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 a la invitación que se hizo para que contribuyeran con muestras. Los cincuenta y siete productores que respondieron afirmativamente remitieron vinos, licores, aceite de oliva, conservas, azulejos, algunos tejidos... El duque de Almodóvar del Río 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.»¹⁶⁷ 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 (desde un pantalón de vicuña azul a «un pañuelo de merino de lana estampado, usado por las hebreas de Fez», procedente de Viena), artículos de papelería, navajas o cucharillas de diverso origen, entre muchos otros.¹⁶⁸

¹⁶⁴ Bruno RICARD: *L'État et l'expansion commerciale...*, pp. 171-176.

¹⁶⁵ Gloria CARRIZO SAINERO: *La promoción comercial en España hasta 1936*, Madrid, ICEX, 1992, pp. 27-28.

¹⁶⁶ Del 18 de mayo de 1901 y 1 de enero de 1904, respectivamente, ambas publicadas en la *Gaceta de Madrid* del 18 de enero de 1904, pp. 224-225.

¹⁶⁷ «Segunda memoria de la Junta de Comercio de Exportación», *Ibidem*.

¹⁶⁸ *Catálogo del Museo Comercial (Sección de Marruecos)*, Madrid, Centro de Información Comercial del Ministerio de Estado, 1910.

Publicaciones del Centro de Información Comercial

El CIC se encargó a lo largo de estos 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». ¹⁶⁹ 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.

En primer lugar, hay que referirse al *Boletín del Centro de Información Comercial*, que siguió a una hoja de información general que se insertaba en la *Gaceta de Madrid* y se repartía posteriormente entre parlamentarios, Cámaras de Comercio y Agrícolas, compañías de ferrocarriles, así como a las demás entidades y particulares inscritos en los registros que hemos indicado anteriormente. A principios del siglo, la tirada de estas hojas era de 8.000 ejemplares. ¹⁷⁰ El Ministerio de Estado publicó el *Boletín del Centro de Información Comercial* hasta el N° 533, del 30 de mayo de 1924; a partir del siguiente número, del 15 de junio, fue el Consejo de la Economía Nacional quien se hizo cargo de su publicación, sin importante variación en su formato, al menos en un primer momento, salvo la cabecera, que pasó a denominarse *Boletín de Información Comercial*.

Aquel 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...— ¹⁷¹. 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* absorbió, a partir de 1916, el contenido de la revista *La Producción Española*, que se publicó entre 1913 y 1915

¹⁶⁹ Gloria CARRIZO: *La promoción comercial...*, p. 23.

¹⁷⁰ «Segunda memoria...

¹⁷¹ En 1921 el Ministerio pidió a los cónsules que remitieran de manera quincenal breves noticias sobre diversos extremos, que vinieran a completar las informaciones recibidas a través de las comunicaciones diplomáticas y consulares que ya preparaban los agentes en el extranjero. ROC del 23 de agosto de 1921.

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 suponía el mantenimiento de las dos publicaciones en paralelo.¹⁷²

Desde el comienzo de su actividad, el CIC y la Junta de Comercio de Exportación se propusieron como uno de sus objetivos primordiales la confección de un catálogo de exportadores españoles como una 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 1899¹⁷³, convocaba 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 edición inicial de 25.000 ejemplares, alcanzó siete ediciones antes de 1931, de las cuales sólo las primeras cinco 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 inscritos.¹⁷⁴

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 producción».¹⁷⁵ 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 hombres de negocios pudieran «ponerse en contacto con una fuente de información directa [...] en busca de orientación y ayuda personalizada».¹⁷⁶

Las *memorias comerciales* —que eran redactadas tanto por los cónsules como por los secretarios de Embajada, como bien señala el Centro de Información Comercial y hemos comprobado sobradamente en los fondos documentales albergados por el AGA— representaban un importante recurso para la labor que se había

¹⁷² Para mayor información acerca de las características formales y evolución del *Boletín* durante el periodo analizado, véase Gloria CARRIZO: *La promoción comercial...*, pp. 33-41 y 47.

¹⁷³ *Gaceta de Madrid*, 21 de noviembre de 1899, p. 620.

¹⁷⁴ *Catálogo de Exportadores Españoles*, Madrid, Centro de Información Comercial del Ministerio de Estado, 1918.

¹⁷⁵ *Gaceta de Madrid*, 29 de julio de 1902, p. 439.

¹⁷⁶ Gloria CARRIZO SAINERO: *La promoción comercial...*, p. 62.

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 año¹⁷⁷— eran publicadas íntegramente y en volúmenes independientes, que eran puestos igualmente a la venta.

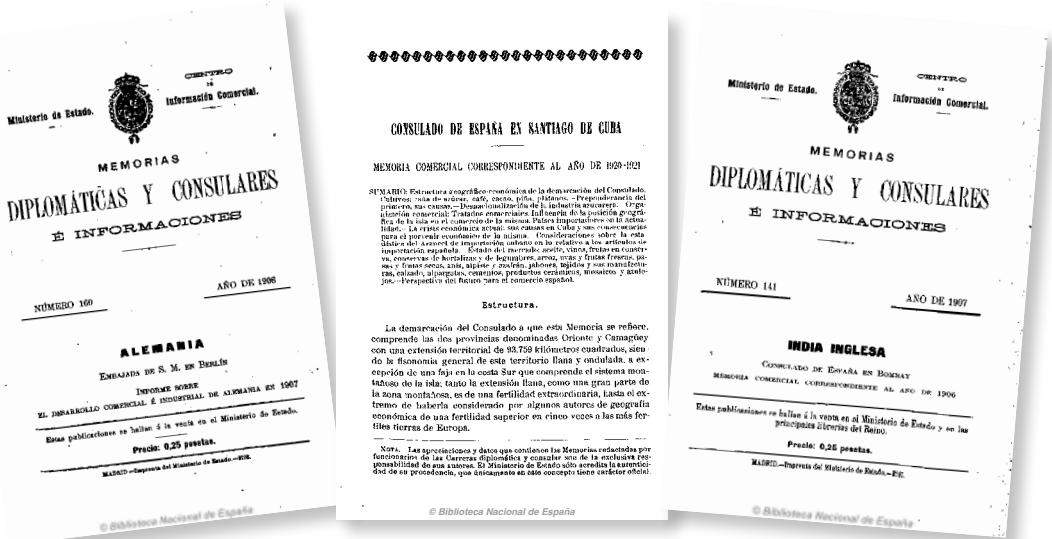


Imagen N° 3. Memorias diplomáticas y comerciales, remitidas por los agentes del servicio exterior y publicadas periódicamente por el Centro de Información Comercial del Ministerio de Estado. Fuente: Biblioteca Nacional de España (Biblioteca digital hispánica).

Junto a 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 comercio. A modo de ejemplo, podemos citar las siguientes: *Manual del exportador de vinos a Inglaterra* (1901), *Informe relacionado con el comercio marítimo por Oriente y líneas españolas de navegación* (1912), *Los tejidos en la Argentina* (1918), *Instrucciones para el envío de ciertas mercaderías a la Argentina* (1918), *Estudio comercial sobre la República Oriental del Uruguay* (publicado en varios años), *El aceite español en Chile* (1922), *El comercio entre España, América y Filipinas* (1923), *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.

¹⁷⁷ *Ibidem*, pp. 60-61.



Imagen N° 4. Mapa de la exportación directa de vinos de los principales países productores, referido a 1897, elaborado por el Centro de Información Comercial del Ministerio de Estado. Litografía J. Palacios, Madrid. Fuente: Biblioteca Nacional de España.

La elaboración de estas obras era a menudo meticulosa y buscaba ofrecer un producto de calidad, que tuviera realmente una utilidad práctica para quienes se dedicaban a la exportación. Así, por ejemplo, en 1900 el CIC estaba preparando una monografía sobre el comercio y consumo del vino en distintas zonas y países.¹⁷⁸ Entre los trabajos preparatorios, vemos que un laboratorio de análisis químico de Barcelona se encargó de analizar una amplia muestra de vinos extranjeros —en torno a 300—, procedentes de Egipto, Francia, Argentina, Países Bajos, China, Uruguay, Méjico, Japón, Brasil, Argelia, Reino Unido... 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.» El director del citado laboratorio, Rafael Roig Torres, que había hecho este estudio de manera gratuita, siguió ofreciendo «incondicional y gratuitamente» sus servicios «para analizar, estudiar, investigar cuantos productos de cualquier naturaleza que sean, se crea necesario al objeto de impulsar y fomentar poderosas corrientes comerciales que contribuyan al renacimiento de la riqueza

¹⁷⁸ Que en julio de 1906 estaba ya agotada, según consta en una anotación sobre la carta del gerente del Institut W. Schimmelpfeng al jefe del CIC, 30 de julio de 1906. AGA, 54/1821.

nacional»¹⁷⁹, lo que nos habla tanto de la percepción de la labor de este centro entre algunos sectores de la sociedad, como de su inclinación a colaborar en esa obra de regeneración nacional propugnada desde tantos ámbitos en aquellos años.¹⁸⁰

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 emprendida¹⁸¹, 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. A modo de ejemplo, podemos citar 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, que escribieron pidiendo mayor información. La gama de quienes dirigieron su solicitud al Ministerio de Estado fue variada: entre otros, un comerciante de vinos y otros alcoholes, que consideraba que «es de tal importancia encontrar nuevos mercados a nuestros productos que todo lo que se haga con este fin puede darse por bien empleado»; un productor de frutos especializado en la almendra, o el Colegio de Corredores de Comercio de Bilbao, que se interesaba por «la clase de mercaderías españolas que podrían introducirse en el mercado de China [...] en competencia con los de los demás países europeos».¹⁸²

Y junto a las publicaciones, el trabajo de información desarrollado por el CIC — con una casuística muy variada— a través de las numerosas consultas que recibió,

¹⁷⁹ Rafael Roig Torres al Jefe del Centro de Información Comercial, 4 de enero de 1900. AGA, 54/1821. Roig i Torres (Barcelona, 1855-1931), ingeniero y publicista, fundó en 1878 la revista *Crónica Científica*, de la que fue director. Se especializó en enología y en 1892 fundó la publicación *La viña americana*, colaborando asimismo con otras revistas catalanas y francesas. Dirigió la Compañía General de Electricidad de Barcelona. www.enciclopèdia.cat [consultada el 29 de mayo de 2019].

¹⁸⁰ Otras iniciativas pueden citarse en este sentido, como la del Centro Comercial Hispano-Marroquí de Barcelona, que pretendió instalar en dicha ciudad una delegación oficial del CIC, para lo cual no obtuvo la autorización del Ministerio de Estado, pero sí pudo organizar un museo de productos africanos. Vid. correspondencia con el Ministerio de Estado, 15 de noviembre de 1909 y 17 de febrero de 1913, AGA, 54/1685, exp. XXIII.

¹⁸¹ Su impulsor, el duque de Almodóvar del Río, se quejaba en 1904 en el Congreso de los Diputados de que a pesar de que «sus trabajos [del CIC] han sido de grandísima importancia y de enseñanzas superiores, lo que hay de malo es que han luchado con la apatía extraordinaria que existe entre nosotros, y que, a pesar de todos los esfuerzos para la publicidad de las Memorias consulares, de los datos de distintos mercados, de los procedimientos mercantiles, etc. no ha podido conseguirse nunca que esos datos fueran recogidos por número bastante de personas para que produjesen resultados positivos.» Vid. DSC. CD, 8 de febrero de 1904, N^o 120, pp. 3733-3734. Es interesante comprobar que, bastantes años más tarde, el diputado francés Louis Farges hacía una reflexión similar, al subrayar en la *Commission des Affaires étrangères* que «les rapports de nos consuls sont publiés dans le *Moniteur officiel du Commerce*. Nos commerçants ne les lisent pas mais ils sont abondamment utilisés par les étrangers.» Vid. Procès verbaux de la Commission de Affaires étrangères de la Chambre des Députés, Séance du 22 juin 1920, p. 7, AN, C//14632.

¹⁸² 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.

tanto de productores nacionales, como de comerciantes extranjeros, así como de diversos agentes comisionistas, 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 su existencia, al tiempo que justificaba 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 en general y particulares sobre diversos asuntos, con un total de 6.100 ejemplares.¹⁸³

Queremos poner énfasis en el hecho de que muchas empresas extranjeras recurrieron a los servicios de este organismo del Ministerio de Estado. A menudo se trataba de pedir recomendaciones sobre productores de distintas áreas, debido a su interés en importar aquellos productos. En plena guerra, un industrial alemán de Goteborg, solicitaba información sobre casas españolas donde podía adquirir resinas, trementina, sulfato de antimonio, aceites para la fabricación de jabones... confesando que «owing to the present war, I have been obliged to try to find other connections as those I have had with England, France and other countries have been quite interrupted.»¹⁸⁴

La inserción de anuncios en el *Boletín* por parte de entidades extranjeras, entre las que destacaban las casas de comisionistas, para el cobro de giros o cheques, fue también una constante en este periodo.¹⁸⁵ La utilidad de estos anuncios se desprende tanto de la renovación de la suscripción de las respectivas empresas, como por la evidencia que querían dejar algunas de ellas: a finales de 1915 la Compañía de exportación e importación Gaetano de Luca, de Nueva York se dirigía al CIC en estos términos: «Queremos además hacer constar en la presente, que dicho aviso [anuncio que habían insertado en el boletín] nos ha proporcionado el gusto de entrar en correspondencia con varias firmas españolas, razón por la cual juzgamos altamente recomendable la labor de ese Centro y de su Boletín y en ocasión oportuna hemos de notificarlo a nuestros amigos que deseen relaciones con España.»¹⁸⁶

¹⁸³ Nota del jefe del CIC, de 31 de diciembre de 1907, sobre «Movimiento del Centro de Información Comercial durante el año 1907», AGA, 54/1685, exp. 9.

¹⁸⁴ Carta del 17 de diciembre de 1915, AGA, 54/1853, doc. n.º 62.

¹⁸⁵ Un ejemplo lo encontramos en la Compañía Albert Hurt, de Nueva Orleans, quien se dirigió al CIC el 14 de diciembre de 1915. AGA, 54/1853, doc. n.º 53.

¹⁸⁶ AGA, 54/1853, doc. n.º 2.

2. 5. Limitaciones y deficiencias

Con todo, las limitaciones de la acción del Ministerio de Estado de cara a la expansión comercial eran evidentes. Aquellas estribaban 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 Gobierno¹⁸⁷, ni el sufragio voluntario de determinados servicios que el CIC recomendaba a sus usuarios¹⁸⁸ 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 problema.¹⁸⁹ Los diputados de la Lliga Augusto Barcia, Antoni Jansana o el propio Francesc Cambó, pero también alguno de los diputados habituales de los debates del presupuesto de Estado, como Luis García Guijarro, examinaron en noviembre de 1916 las deficiencias de estos servicios. Sus intervenciones pusieron 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».¹⁹⁰

Poco después de la guerra, Rafael Vehils —como sabemos, 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: mientras que en España apenas se destinaban 25.000 pesetas¹⁹¹, el ONCE francés estaba dotado con 500.000 francos, además de los productos de dos impuestos adicionales sobre patentes¹⁹².

Esta insuficiencia presupuestaria se agravaba por cuanto que los recursos destinados a la promoción comercial quedaban repartidos entre dos centros con fun-

¹⁸⁷ RO del ministro de Estado al jefe de la Sección de Comercio, 18 de enero de 1913.

¹⁸⁸ Gloria CARRIZO SAINERO: *La promoción comercial...*, p. 24.

¹⁸⁹ 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, Ap. 2 al N° 96*, del 22 de noviembre de 1916. De su intervención en el debate de aquel presupuesto se desprende también la utilidad que para los propios diputados tenía la labor del CIC. *DSC. CD, 22 de noviembre de 1916, N° 96*, p. 3063.

¹⁹⁰ *Ibidem*, pp. 3065 y 3068.

¹⁹¹ En 1919 fueron 25.000 pesetas las que se consignaron para el CIC y la Junta, que aunque había sido suprimida, seguía figurando en este apartado acaso «como prevención para su rehabilitación» según García Guijarro, de la Comisión (*DSC. CD, 26 de febrero de 1919, N° 130*, p. 5297) o quizá simplemente por descuido.

¹⁹² *Ibidem*, pp. 5296-5297.

ciones 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): «En el Ministerio de Fomento casi para estos mismos menesteres, pero entrometiéndose en las funciones del Ministerio de Estado, existe un Centro de Expansión Comercial dotado con 123.000 pesetas; y, en cambio, allí donde la jurisdicción es propia, allí donde los cónsules son los agentes comerciales en el extranjero, estando en tan estrecha y directa relación con el Ministerio de Estado, sólo se consignan 25.000 pesetas.»¹⁹³

Esta realidad nos pone ante una cuestión de primer orden en todo el proceso de la 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 el que veremos que el Ministerio de Estado dejará 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.

2. 6. *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 aquella política¹⁹⁴, 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 y difícil 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.

¹⁹³ DSC. CD, 22 de noviembre de 1916, N° 96, p. 3068.

¹⁹⁴ José Luis NEILA HERNÁNDEZ: *Regeneracionismo y política exterior...*, p. 51.

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.»¹⁹⁵

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 Cruz.¹⁹⁶

Esta operación, que implicaba una evidente superposición de funciones, fue completada pocos meses después. El Ministerio de Fomento, ahora con otro titular (Augusto González Besada), además de crear cuatro puestos de agregados comerciales, puso en marcha 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 comercial y fomento del comercio exterior. Ambos órganos —Centro de Informaciones Comerciales y Junta de Comercio Internacional— funcionarían en paralelo al Centro y Junta dependientes del Ministerio de Estado.

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 centros a lo largo de los años siguientes¹⁹⁷— «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».¹⁹⁸

¹⁹⁵ *Ibidem*.

¹⁹⁶ Real Decreto de 2 de noviembre de 1906.

¹⁹⁷ Paloma SENDÍN DE CÁCERES: «Evolución de la política de promoción comercial», en *Información Comercial Española, ICE: Revista de economía*, N° 826, 2005, pp. 209-221, p. 210.

¹⁹⁸ Gloria CARRIZO SAINERO: *La promoción comercial...*, p. 68.

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 1910¹⁹⁹, participando así de la efervescente actividad desplegada en este sentido por otros países.²⁰⁰ El nuevo centro iba a 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.²⁰¹

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 semejantes²⁰², 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 ello.

¹⁹⁹ Real Decreto del 2 de noviembre de 1910.

²⁰⁰ «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.» Real Decreto de 2 de noviembre de 1910.

²⁰¹ Gloria CARRIZO SAINERO: *La promoción comercial...*, pp. 68-69.

²⁰² García Prieto a Calbetón, 12 de diciembre de 1910, AGA, 54/1686.

A pesar de que el ministro de Fomento se mostró muy receptivo a esta división de responsabilidades²⁰³, 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 Decreto.²⁰⁴ 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 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.

La recapitulación de las distintas iniciativas emprendidas en los años anteriores ponía de manifiesto la necesidad de coordinar las atribuciones de ambos ministerios, buscando tanto la unidad de acción como el mantenimiento del estatus que correspondía al Ministerio de Estado y a los agentes diplomáticos y consulares en la acción oficial exterior «(económica o de otra índole)». En consecuencia, procedía el Gobierno a suprimir la Junta de Comercio de Exportación (creada en 1898), cuyas atribuciones, como había planteado el marqués de Alhucemas, quedaban incorporadas al Consejo Superior de Fomento; a mantener en sus funciones al Centro de Información Comercial y a confirmar que las atribuciones del Centro de Expansión Comercial se circunscribirían al estudio y fomento del comercio exterior, pero sin asumir tareas de la función informadora.²⁰⁵ Regulaba, del mismo modo, las relaciones de colaboración entre ambos centros, para lograr que sus labores les fueran de mutua utilidad. También de común acuerdo habrían de organizarse los museos comerciales, exposiciones... En cuanto a las relaciones del organismo dependiente de Fomento con los agentes diplomáticos y consulares, así como con las Cámaras de Comercio en el extranjero, establecía que aquél podía entenderse directamente con estos en aquellas situaciones que fueran consideradas de urgencia, encontrando en todo caso en ellos un apoyo constante para el fomento del comercio español. Finalmente, regulaba el eventual nombramiento de «Agentes especiales para el servicio del Comercio exterior y Expansión comercial», como veremos en el siguiente apartado.

²⁰³ García Prieto a Calbetón, 30 de diciembre de 1910, AGA, 54/1686.

²⁰⁴ Real Decreto de 12 de abril de 1913.

²⁰⁵ Por RD de 7 de febrero de 1913, por el que se reorganizaban los servicios de la Dirección General de Comercio, Industria y Trabajo del Ministerio de Fomento, se enumeraban las funciones que correspondían al Negociado de Comercio Exterior.

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 necesarios²⁰⁶—, no llegó a ser realidad, como lo hacía ver en 1922 el entonces ministro de Fomento, Abilio Calderón, en un nuevo intento de crearlo.²⁰⁷

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 departamento.²⁰⁸ 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 Fomento²⁰⁹ o en el de Trabajo²¹⁰ 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 Trade*».²¹¹

Fue en los años 20 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, como hemos visto, 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 aduanas, defensa de la producción y gestión y negociación de los Convenios

²⁰⁶ Real Decreto de 15 de febrero de 1913.

²⁰⁷ Real Decreto de 2 de junio de 1922.

²⁰⁸ *DSC. CD*, Ap. 3 al N° 96, del 22 de noviembre de 1916; *DSC. CD*, Ap. 5 al N° 120, del 7 de febrero de 1919; *DSC. CD*, 18 de febrero de 1919, N° 125, p. 5104 y *DSC. CD*, 26 de febrero de 1919, N° 130, p. 5296.

²⁰⁹ *DSC. CD*, 22 de noviembre de 1916, N° 96, pp. 3060-3061.

²¹⁰ *DSC. CD*, 18 de febrero de 1919, N° 125, p. 5104.

²¹¹ Voto particular del diputado Martínez Campos al presupuesto de gastos, en *DSC. CD*, Ap. 4 al N° 48, de 30 de mayo de 1922, p. 6.

comerciales, que se encuentran actualmente repartidas en los distintos Departamentos ministeriales.»²¹²

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 campos²¹³, 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 Comercial.²¹⁴

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

²¹² Hay que señalar que la Junta Nacional del Comercio Español en Ultramar, surgida del Primer Congreso homónimo, había sido instituida en julio del año anterior en la Presidencia del Consejo de Ministros (RD de 12 de julio de 1923); sin embargo, por RD de 15 de marzo de 1924 fue trasladada al Ministerio de Trabajo, Comercio e Industria.

²¹³ Ángel MARTÍNEZ DE VELASCO FARINÓS: «La reforma del cuerpo diplomático por Primo de Rivera», en *Revista internacional de Sociología*, N^o 35, 1980, pp. 409-442, p. 411. Para una visión de conjunto de las reformas emprendidas por el marqués de Estella en la Administración, véase Enrique ORDUÑA REBOLLO: «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, pp. 195-210.

²¹⁴ Real Decreto-Ley de 8 de marzo de 1924 por el que se establece en la Presidencia del Gobierno un Consejo de Economía Nacional.

maquinaria diplomática, en la medida en que supuso la enajenación de una parte del control y prerrogativas de las que Estado había gozado en las relaciones con sus propios agentes en el extranjero. No se trataba únicamente de colocar a los agentes comerciales creados bajo la dependencia del ministerio técnico y conferir a éste 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 como tal 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.

A pesar de esta situación, las relaciones entre los distintos departamentos se basaron en una cordial colaboración, según se desprende de las fuentes con las que hemos trabajado. 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 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]».²¹⁵

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:

²¹⁵ Secretario General de la Junta Nacional del Comercio Español de Ultramar a Fernando Espinosa de los Monteros, 10 de agosto de 1924, AGA, 54/1686.

«[...] 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 sólo 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 española.»²¹⁶

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 corresponderían en puridad a los agentes que lo conformaban.²¹⁷

En cualquier caso, la colaboración de los cónsules —que estaban autorizados a comunicar directamente con el nuevo centro encargado de la información comercial²¹⁸— 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 y valiosa» colaboración para con la Sección de Información Comercial, haciendo especial mención a su continuada e interesante contribución al citado *Boletín*.²¹⁹

2. 7. Los agentes de la expansión comercial de España en el extranjero

En las páginas anteriores hemos intentado mostrar la respuesta que dio la diplomacia española al creciente peso que adquirió 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, que quedó en buena medida afectada por la intervención de otros departamentos ministeriales, que terminaron por asumir la coordinación de

²¹⁶ Entrevista a Juan Tomás Sierra y Rusturazo en *El eco de España*, s/f [1924], AGA, 12/3451, exp. 22867.

²¹⁷ Carta de 18 cónsules al presidente del Consejo de Ministros, 12 de febrero de 1930, AGA, 82/1938, exp. 9.

²¹⁸ Real Orden circular del Ministerio de Estado N° 843, de 4 de septiembre de 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 de noviembre de 1929.

²¹⁹ Vicepresidente del Gobierno al ministro de Estado, 16 de diciembre de 1927, AGA, 54/1685, exp. XXIII.

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 la vecina Francia —que los atendió con gran interés, procediendo a una reorganización integral tras la Gran Guerra—, nos interesará comprender por qué hasta finales de los años 20 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, al lado de Francia —que des-cuella junto al Reino Unido como casos extremos—, otras diplomacias actuaron en este campo con unos ritmos y una intensidad muy variados, especialmente después de la Gran Guerra. 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 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 comercial.²²⁰

Los cónsules y diplomáticos, principales agentes comerciales

Volviendo al caso español, como ha quedado dicho, hacia finales del siglo XIX, incluso antes de la pérdida de los territorios de Ultramar, 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 apremiante.²²¹ 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 asun-

²²⁰ Bruno RICARD: *L'Etat et l'expansion commerciale...*, pp. 278-283.

²²¹ Real Orden Circular del Ministerio de Estado del 4 de julio de 1891.

tos 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 demarcaciones.²²²

El Reglamento de la Carrera Consular, elaborado sobre la base de la Ley Orgánica de las Carreras Diplomática, Consular y de Intérpretes del 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 campo.²²³ Estas insistencias evidencian en los cónsules un cierto grado de relajación en el desempeño de sus funciones. Pero además ponen de manifiesto —tanto por su existencia misma como por su contenido— que los cónsules tuvieron que ser aleccionados en unas prácticas nuevas que se estaban incorporando a su profesión. Mucho cuidado puso en ello el conde de San Bernardo al inicio de su mandato, en 1903, escribiendo a sus agentes en el extranjero una amplia circular²²⁴ para «encarecerles» el envío de datos y estudios al CIC. Destaca el exordio de esta misiva, en el que se afanaba por hacerles ver, de una manera pedagógica, 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

²²² Gloria CARRIZO SAINERO: *La promoción comercial...*, p. 21.

²²³ Véanse por ejemplo las Reales Órdenes circulares 370, 371, 374 y 397, de 15 y 29 de marzo, 25 de abril y 5 de diciembre de 1911, respectivamente, en que el Ministerio requería el envío de las estadísticas comerciales; la circular N° 403 del 2 de enero de 1912, en que el subsecretario, González Hontoria, llamaba la atención de los agentes diplomáticos y consulares sobre el cuidado que debían guardar a la hora de redactar sus memorias, teniendo en cuenta que estas tenían como destino la publicación, de manera que debían evitar incluir apreciaciones y datos críticos que o bien rebasaban el carácter mercantil o bien no podían ser dadas a la publicidad; o la ROC N° 554, del 16 de junio de 1915, en que recordaba el subsecretario, Eugenio Ferraz, tanto las normas que estipulaban la obligación de remitir las memorias, como las anteriores circulares en el mismo sentido.

²²⁴ Real Orden Circular N° 81, de 30 de julio de 1903.

al sólo objeto del engrandecimiento nacional, que, si en remotos tiempos se obtenía por la fuerza de las armas, se alcanza hoy sólo por medio de las transacciones comerciales». No escatimó el ministro en detalle para que los agentes diplomáticos y consulares conocieran con precisión los extremos de su misión en este ámbito:

«Para ello precisa que cada uno de los Agentes diplomáticos o consulares de España dedique especialísima atención a las condiciones del mercado donde se encuentre; estudie el consumo de los productos similares a los nacionales; se fije en la extensión que éste tenga y la que pueda tener; analice la competencia posible con los análogos de otros países; se informe de los derechos o gravámenes que deba satisfacer, no sólo a su paso por las Aduanas, sino en concepto de impuestos de consumo o cualquier otro de carácter interior; averigüe los precios corrientes, sin olvidar el dato importantísimo y muchas veces decisivo del embalaje o forma en que se presente».

Por si las razones patrióticas invocadas²²⁵ no fueran suficientes para incitarles a la acción, el ministro hacía promesas de premios futuros a quienes adquirieran merecimientos en el desempeño de estos «servicios primordiales», como pasaban a ser considerados.

Por todo ello, y a pesar de que en ocasiones desde las oficinas de la Administración central les tuvieron que recordar sus deberes en este sentido, los cónsules —y, como decíamos, junto a ellos los agentes diplomáticos— fueron en todo nuestro periodo los agentes comerciales primordiales con que contó el Estado español más allá de sus fronteras.

Otros agentes comerciales. Proyectos y ensayos

Ahora bien, al igual que vimos en el caso francés, 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 la primera mitad de 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 Ge-

²²⁵ «[...] no hay obra más eminentemente patriótica, ni política más acertada y provechosa que la del fomento de los intereses materiales cuyo desarrollo habrá de permitirnos en lo porvenir participación más activa en la vida internacional.»

nerales, etc. de España en el extranjero y quizá también en sus posesiones de Ultramar»²²⁶, 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. Aquellos 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 país.²²⁷

Sin negar las ventajas que se pudieran derivar de «la importante innovación que se propone», 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 cuño. En todo caso, el jefe de la Sección de Comercio se mostraba partidario de que «pudieran más bien implantarse por la iniciativa particular», reuniéndose los productores en sindicatos y enviando a sus agentes al extranjero, donde, con el apoyo de los agentes diplomáticos y consulares, obtendrían los resultados apetecidos.²²⁸

Fue, sin embargo, el Ministerio de Hacienda quien decidió responder a aquellos anhelos de muchos industriales y comerciantes con intereses en el extranjero. En julio de 1898, 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.²²⁹ Justificó la medida en la necesidad de buscar nuevos mercados y de aunar en ello esfuerzos públicos y privados, así como en los excelentes resultados obtenidos por otros países; y en cuanto a la elección de los destinos, el escaso comercio con las repúblicas del Centro y Sur de América, el poco provecho que se había sacado de las circunstancias favorables consabidas y la ventaja que otros países estaban sacando a España en aquella zona del mundo. «Aprovechando los conocimientos especiales que por razón de sus estudios y de su práctica comercial reúnen los individuos 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 información.

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 o en el modo de relacionarse con las autoridades

²²⁶ Dada la guerra con Cuba, proponía que fueran nombrados para Filipinas, a modo de sustitución de mercados.

²²⁷ Joan Puig i Saladrigas al ministro de Estado, s/f [primera mitad de 1896], AGA, 54/1687.

²²⁸ Luis Polo de Bernabé, jefe de la Sección de Comercio y Consulados, al ministro de Estado, 22 de julio de 1896, AGA, 54/1687.

²²⁹ Real Orden del ministro de Hacienda del 10 de julio de 1898.

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 —en México, Buenos Aires, Valparaíso y Tánger—, 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 auxiliarían.²³⁰

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, viajantes 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 en los años siguientes 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 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, tuvieran conocimiento del idioma de que se tratase y también práctica comercial. Mantenía su dependencia de los cónsules y la correspondencia directa con Fomento.²³¹

El Instituto de Comercio e Industria, creado en 1922 en el Ministerio de Trabajo, Comercio e Industria, también preveía la posibilidad de contar con agentes

²³⁰ RD del Ministerio de Fomento de 22 de marzo de 1907.

²³¹ RO del ministro de Fomento de 5 de mayo de 1916.

o corresponsales exteriores, de acuerdo con el Ministerio de Estado.²³² Pero fue Primo de Rivera quien se propuso la organización de un verdadero Cuerpo técnico de agregados comerciales, destinados a las embajadas y legaciones. Sólo planteado en 1927, al reorganizar los servicios del Consejo de la Economía Nacional²³³, 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.»²³⁴ En calidad de consejeros técnicos, debían atenerse a las normas que señalare el jefe de misión diplomática o el cónsul respectivo, pudiendo corresponder directamente con las autoridades del país de residencia en todo aquello que no correspondiera a la vía diplomática.

Fue al año siguiente cuando procedió el Ministerio de Economía Nacional a dotar este servicio de un carácter definitivo, considerando que el ensayo llevado a cabo invitaba a robustecerlo. No deja de ser 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 diplomática²³⁵, 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 centros.²³⁶

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 estos funcionarios serían destinados a Europa (occidental, central, septentrional y balcánica), 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 (central, países del Plata y los del Pacífico); uno para Turquía y norte de África; y, por último, otro

²³² RD del Ministerio de Trabajo, Comercio e Industria del 2 de junio de 1922.

²³³ RD-Ley de la Presidencia del Consejo de Ministros de 16 de febrero de 1927 (art. 119).

²³⁴ RD-Ley de 19 de abril de 1929.

²³⁵ Que hubieran servido al menos dos años en destinos consulares.

²³⁶ RD del Ministerio de la Economía Nacional de 9 de septiembre de 1930.

a Extremo Oriente. El anuncio del concurso lo firmaba el director general de Comercio y Política Arancelaria del Ministerio de Economía Nacional, Carlos Badía Malagrida, cónsul y aventajado alumno del Instituto Diplomático y Consular.²³⁷

Los agregados comerciales del Ministerio de Estado

Por su parte, el Ministerio de Estado tuvo en este campo una acción limitada, pero no exenta de interés para comprender su orientación en política comercial. Fue, como sabemos, Francesc Cambó el que consiguió que, por vez primera, se contemplara por parte del Palacio de Santa Cruz el envío al extranjero de agentes dedicados específicamente a la expansión comercial. En un primer momento —1916— en los presupuestos sólo se hizo una consignación del concepto, acompañada de un crédito de 50.000 pesetas, proyectando ampliarlo en el futuro. En efecto, al finalizar la guerra, la Comisión de presupuestos del Congreso, «previendo una expansión comercial de importancia», propuso un «aumento considerable en Misiones y Agencias comerciales».²³⁸ Éstas contaron finalmente con 100.000 pesetas en el presupuesto de Estado, a pesar de que la Comisión había propuesto inicialmente 250.000 pesetas.

Sin embargo, de las cuatro plazas que tenían que funcionar con ese dinero tan sólo fueron provistas dos²³⁹: Emilio Boix fue encargado del estudio de los mercados de Argentina, Uruguay, Paraguay y Brasil; y Cayetano Rosich estuvo comisionado para Chile, Bolivia y Perú.²⁴⁰ 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 sólo a Emilio Boix, «por ser el que ha demostrado más trabajo, actividad y celo», quien pasó a cubrir también Chile, Perú, Ecuador y Panamá, con una rebaja, eso sí, de 5.000 pesetas en la cantidad global que percibiría, con lo que esta se quedó en

²³⁷ *Gaceta de Madrid* del 21 de noviembre de 1930, p. 1104. José M^a FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ: «75 años de técnicos comerciales y economistas del Estado», en *75 años de política económica española. Información Comercial Española*, N^o 826, 2005 (monográfico), pp. 7-9. La proyección definitiva había rebajado el número inicial previsto en 1927, que estaba en catorce agentes, lo que ya parecían escasos en aquel momento, como lo subrayaba Danés Barceló, haciendo ver que «un máximo de 14 agregados no puede colmar los deseos de nuestros exportadores, cuando solamente Francia dispone de un plantel de 36 agregados comerciales y 14 oficinas comerciales estratégicamente distribuidos por el mundo». Vid. Manuel DANÉS BARCELÓ: «Política mercantil exterior. Los agregados comerciales», en *El Trabajo Nacional*, N^o 1380, nov. 1927, pp. 636-637.

²³⁸ DSC. CD, Ap. 4 al N^o 120, de 7 de febrero de 1919.

²³⁹ Con lo que el dinero invertido en este servicio sería a la postre el establecido en un primer momento, esto es, 50.000 pesetas.

²⁴⁰ 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.

20.000 pesetas anuales.²⁴¹ Nos centramos pues en su misión, entendiendo que en la primera parte debió de ser similar a la encomendada a Rosich.²⁴²

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 mundial, tal y como le señaló el Ministerio al propio Boix, al indicarle que lo nombraba para aquella misión

«estimando este Departamento que sería conveniente para la intensificación de las relaciones comerciales de España con los principales países sudamericanos la práctica de una labor que se encamine a suministrar al comercio e industria nacionales todas cuantas noticias y consejos sean necesarios para que los mismos puedan estar, después de la guerra actual, en condiciones favorables de sostener en aquellos mercados las luchas económicas a que habrá de dar lugar la concurrencia de la producción de otros países, y tenga por objeto, además, proporcionar al Gobierno de S. M. los informes y elementos de juicio que puedan serle útiles a efecto de estimular y favorecer, por su parte, el intercambio comercial de España con dichas Naciones».²⁴³

En lo que tenía que ver con el carácter de la misión, el ministro subrayó que «este nombramiento no lleva aneja representación oficial alguna» y que los resultados de su trabajo serían comunicados al departamento por conducto de los representantes diplomáticos o consulares, con los cuales «se mantendrá en constante relación y cuyas instrucciones o indicaciones deberá atender». Ahora bien, cuando fue confirmado en el cargo por el Gobierno de Primo de Rivera, le fue conferido ya el carácter de Agregado comercial²⁴⁴, lo que fue recibido de manera grata tanto por parte de la Embajada como de los consulados y de las cámaras de comercio que ya venían colaborando con Boix.²⁴⁵ En el Consulado general, sin embargo, hubo dudas sobre las relaciones que debían mantener con aquél en su nueva calidad, en tanto que no existían «más antecedentes que los de la R.O. de 10 de julio de 1898».

²⁴¹ Real Orden de 11 de noviembre de 1923, dirigida al subsecretario del Ministerio de Estado. Esa cantidad incluía tanto su sueldo como los gastos derivados de su misión.

²⁴² A Rosich lo encontramos en el verano y otoño de 1918 recorriendo la península para dar cumplimiento a su tarea. La Cámara de Comercio e Industria de Béjar insertaba en su *Boletín* de septiembre de aquel año (Nº 31, p. 6) la siguiente información: «En el mes de agosto último recibimos la visita de don Cayetano Rosich, que comisionado por el Ministerio de Estado en Chile, Perú y Bolivia recorre todos los centros productores de España ofreciendo su representación, al objeto de fomentar el intercambio comercial con dichas Repúblicas por medio de un Muestrario permanente de artículos españoles próximo a crearse en Santiago de Chile» e invitaba a los interesados a informarse sobre las condiciones en que podían concurrir a aquel Muestrario.

²⁴³ RO del Ministro de Estado, de 25 de abril de 1918, AGA, 54/9154.

²⁴⁴ Subsecretario a embajador en Buenos Aires, 10 de abril de 1924. AGA, 54/9181.

²⁴⁵ Cartas al embajador en Buenos Aires, de los cónsules en Rosario y Mendoza y de la Cámara de Comercio en Rosario, 7, 20 y 23 de junio de 1924, respectivamente. AGA, 54/9181.

La Embajada respondió que aquellas debían consistir «en mantener relación constante con él y prestarle cuantas facilidades pueda necesitar el citado funcionario en bien del servicio.»²⁴⁶ Una muestra más de que estas figuras desarrollaron sus funciones, durante buena parte del periodo, sin una organización y reglamentación determinada.

Los viajes que fue realizando periódicamente Emilio Boix²⁴⁷ 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 —el aceite, los tejidos o la electricidad— que fueron publicados por el Centro de Información Comercial²⁴⁸, representando una buena proporción de los editados por este organismo en aquellos años, así como gran cantidad de informaciones comerciales que remitía con carácter regular.²⁴⁹ Por otro lado, hay que destacar la excelente relación existente entre Boix y el personal de la embajada, en especial el embajador, marqués de Amposta, como se desprende de su correspondencia²⁵⁰, al tiempo que el aprecio de este último hacia los trabajos desempeñados por Boix, subrayando su valor y utilidad en cada envío al Ministerio.²⁵¹

Proyectado el I Congreso del Comercio de Ultramar, el Comité organizador lo nombró delegado suyo en los países en que fungía como comisionado comercial.²⁵² Su misión: organizar la difusión entre los medios mercantiles españoles —en especial las cámaras de comercio, buscando activamente el apoyo de la prensa— y

²⁴⁶ Vicecónsul al embajador en Buenos Aires, 10 de junio de 1924, y minuta de respuesta, 11 de junio. AGA, 54/9181.

²⁴⁷ De duración variable (desde algunos días hasta varios meses), solía realizar estancias en distintas ciudades, con permanencia también variables, que podían llegar a superar la semana, como nos lo muestran sus cuentas de gastos. AGA, 54/9154.

²⁴⁸ Sobre su acción en fomento de la industria editorial, véase María FERNÁNDEZ MOYA: «La promesa del gran mercado del libro. Un siglo de editoriales españolas en Argentina (1908-2008)», presentado en el XIII Seminario Complutense de Historia Económica, pp. 4-16. <https://webs.ucm.es/centros/cont/descargas/documento18509.pdf> [consultado el 5 de enero de 2018].

²⁴⁹ A modo de ejemplo, véanse las informaciones comerciales 21 a la 85 remitidas entre julio y diciembre de 1924, por conducto de la Embajada, con destino al Consejo de la Economía Nacional. AGA, 54/9181; y 133 a la 226, enviadas entre mayo y diciembre de 1925. AGA, 54/9186.

²⁵⁰ Véase Boix a marqués de Amposta, Río de Janeiro, 10 de julio de 1921 y minuta de la respuesta, de 26 de julio. AGA, 54/9173.

²⁵¹ Comunicaciones números 34, 39, 45, 48, 58, 136, 152, correspondientes a 1921, de la Embajada al Ministerio, acompañando los envíos de los respectivos trabajos de Emilio Boix. AGA, 54/9173. Citemos, a modo de ejemplo, las palabras del embajador que acompañan la rendición de cuentas de los gastos ocasionados por el agente comercial en 1924 y 1925: «El que suscribe llama la atención de V. E. una vez más, hacia la labor intensa y completa que el señor Boix lleva a cabo, la pone de relieve y recomienda con interés sean tenidos muy en cuenta los juicios acertados e informaciones exactas que sobre los diferentes asuntos tratados hace aquél en sus trabajos.» Comunicación a la Sección de Contabilidad, 8 de abril de 1925. AGA, 54/9188.

²⁵² Presidente del Comité del Primer Congreso Nacional del Comercio Español de Ultramar al embajador en Buenos Aires, 4 de diciembre de 1922. AGA, 54/9178.

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 encuentro.²⁵³

Si, a pesar de esta buena experiencia, 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».²⁵⁴

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 país²⁵⁵—, 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 comerciales²⁵⁶. De esta manera, en la inmediata posguerra, Rafael Vehils, diputado de la Lliga y director de la *Revista Comercial Iberoamericana Mercurio*, volvió a llevar al Congreso la idea de los agregados comerciales²⁵⁷, y seguiría haciendo gestiones ante el ministro de Estado desde su puesto de director de la Casa de América²⁵⁸, aunque sin unos resultados positivos. Las insistencias —casi siempre estériles— se

²⁵³ «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.

²⁵⁴ Carta del ministro de Estado al ministro de Fomento, 12 de diciembre de 1910, AGA, 54/1686.

²⁵⁵ DSC. CD, N° 138, del 14 de junio de 1912, p. 3814.

²⁵⁶ DSC. CD, N° 96, del 22 de noviembre de 1916, p. 3081; N° 81, del 5 de marzo de 1920, p. 4791; N° 82, del 9 de marzo de 1920, pp. 4828-4829, o N° 52, del 5 de junio de 1922, pp. 2150-2151, entre otros.

²⁵⁷ 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, N° 130, del 26 de febrero de 1919, pp. 5293-5295.

²⁵⁸ 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 de julio de 1921; carta de Vehils al marqués de Lema, 28 de julio de 1921 y carta de Vehils a Palacios, 11 de agosto de 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.

sucedrían, 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 insuficiente.²⁵⁹

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. En apoyo a su solicitud, llamaba la atención sobre el hecho de 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».²⁶⁰ 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 habitual.²⁶¹

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 Unidos²⁶², llevó al secretario general del Ministerio a llamar la atención de Primo de Rivera

«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 Norteamérica».²⁶³

²⁵⁹ Voto particular de Martínez Campos al presupuesto del Ministerio de Estado, DSC. CD, Ap. 4 al N.º 48, del 30 de mayo de 1922, p. 6. El diputado de la Lliga Eduardo Aunós mantuvo una posición similar: DSC. CD, N.º 50, del 1 de junio de 1922, p. 2075.

²⁶⁰ Carta del ministro de España en Pekín a Ministerio de Estado, 30 de septiembre de 1919, AGA, 82/5503, exp. 15.

²⁶¹ Carta de Francisco Agramonte a Alfredo Blanco, 17 de mayo de 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, N.º 17-18, 1920-1921, pp. 336-337.

²⁶² 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.

²⁶³ Carta de Baldomero Lois al ministro de Estado, 28 de julio de 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 EEUU.

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 funciones.²⁶⁴

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 América²⁶⁵, 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 1923²⁶⁶, cuando se les encomendaron además amplias funciones en el ámbito de la información y promoción comercial en el extranjero.²⁶⁷

Pero, ¿cuál era en realidad la capacidad de actuación del Ministerio de Estado más allá de las fronteras? ¿Con qué estructura contaba para desempeñar sus funciones de representación y de defensa de los intereses nacionales, en las que entraba de lleno la labor de información y promoción comercial? ¿Cómo evolucionaron esas redes? ¿Se adaptaron a las tendencias políticas y económicas internacionales o, por el contrario, quedaron estancadas en parámetros superados? En el siguiente apartado trataremos de aportar claves que contribuyan a dar respuesta a estos interrogantes.

²⁶⁴ *II Congreso Nacional del Comercio Español en Ultramar*, Madrid, Ministerio de Economía Nacional, 1929, pp. 20-21.

²⁶⁵ *Ibidem*, pp. 201 y 209.

²⁶⁶ RD del Ministerio de Estado del 12 de julio de 1923.

²⁶⁷ *II Congreso Nacional del Comercio Español en Ultramar...*, pp. 139, 156 y 184.

3. Las representaciones diplomáticas y consulares: ¿una red a la altura de los objetivos de política exterior?²⁶⁸

Cuando en 1902 Alfonso XIII asumió la jefatura del Estado, su gobierno contaba con representación diplomática o consular en 35 países. En siete de ellos —Alemania, Austria-Hungría, Francia, Gran Bretaña, Italia, Rusia y la Santa Sede— España estaba representada al máximo nivel, mediante una embajada. En otros diecinueve países tenía establecidas legaciones diplomáticas, de diferente importancia, las más de las veces determinada por el grado que ostentaba el agente situado a su mando, desde ministros plenipotenciarios de primera clase hasta ministros residentes. Junto a la representación diplomática, la consular descansaba sobre doce consulados generales y sesenta y dos consulados, además de un amplio número de viceconsulados y agentes a título honorario.²⁶⁹

En lo que se refiere a la distribución geográfica, esta seguía el clásico modelo de las potencias decimonónicas²⁷⁰, concentrando la mayor parte de los puestos en territorio europeo, tanto en números absolutos, como en proporción a la extensión territorial de los continentes. De esta manera, once de los países con representación diplomática estaban situados en Europa, que era seguida por América con diez. En Asia solamente había representación diplomática en China, Japón y Turquía y entre los países africanos, en Marruecos y Egipto, teniendo en cuenta que apenas había otros estados independientes en estos dos continentes, como consecuencia del imperialismo europeo. De los doce consulados generales con que empezaba el reinado personal de Alfonso XIII, siete estaban situados en territorio europeo, dos en el continente americano (Nueva York y Montreal), dos en África (Orán y Túnez) y uno, el de Manila, en Asia. En cuanto a los consulados, en Europa contaba España con 29; en América, con 15; en África con 12 y Asia seguía a la cola, con tan sólo 6 consulados.²⁷¹

Esta situación conoció importantes cambios en las tres décadas siguientes; una evolución que se erige en un elemento de información muy valioso para compren-

²⁶⁸ Toda vez que los datos que ofrecemos para el caso español han sido elaborados a partir de los presupuestos del Ministerio de Estado, publicados en el BOME, todos ellos se refieren al día 1 de enero del año en cuestión cuando se establecen análisis generales.

²⁶⁹ No contabilizamos de manera aparte los viceconsulados ni tampoco los agentes honorarios, contando tan sólo los consulados de los que dependen.

²⁷⁰ Sobre la expansión de la red diplomática de las diferentes potencias y sus áreas privilegiadas en el siglo XIX y hasta 1914, véase Keith HAMILTON y Richard LANGHORNE: *The Practice of Diplomacy...*, pp. 114-120.

²⁷¹ En cuanto a la distribución geográfica, las representaciones consulares en territorio colonial se contabilizan, naturalmente, en los continentes a los que pertenezcan geográficamente y no en aquellos a los que pertenezca la metrópoli. A nivel diplomático, consideramos Turquía en el continente asiático; sin embargo, incluimos cada una de las representaciones consulares en su continente respectivo. Así, Alejandría es contabilizada en África, mientras que Constantinopla, en Asia.

der tanto la capacidad de España para adaptarse a la cambiante realidad mundial, como la estrategia que adoptó en el tablero internacional, así como las limitaciones que ambas presentaron en su desarrollo. En este sentido, avanzamos las principales ideas que vamos a desarrollar en las páginas siguientes.

En primer lugar, tal y como se aprecia en los mapas y cuadros relativos a este apartado²⁷², hubo una clara evolución en aumento del número de puestos en el extranjero, empezando por el número de países en que España tenía representación diplomática o consular, que pasaron de los treinta y cinco en 1902 a los cincuenta y ocho en 1930. Si el ámbito diplomático experimentó un cierto crecimiento (de siete embajadas se pasó a once, y se alcanzaron treinta legaciones, habiendo partido de diecinueve), este se hizo sentir de manera notable en el campo consular, llegando prácticamente a duplicarse el conjunto de consulados y consulados generales, que alcanzarían las cifras de ciento dieciocho y veintinueve, respectivamente. Hay que añadir que, a diferencia de lo que veremos en el caso francés, este crecimiento fue, generalmente, regular en la trayectoria que siguió. No obstante, hemos de subrayar que el incremento fue sensiblemente mayor entre 1913 y 1920/1921, en comparación con los otros dos segmentos temporales analizados —1902-1913 y 1920/1921-1930—, y habida cuenta de que el lapso temporal fue incluso menor. No podemos desconocer que ese periodo coincidió con los años de la guerra mundial y la inmediata posguerra.

En segundo lugar, si bien es cierto que en Europa se mantuvieron a grandes rasgos los puestos con que ya contaba el país, modificando algunos y creando otros en función de los cambios históricos, políticos y territoriales que se fueron produciendo, el grueso de las nuevas creaciones se concentraron en el continente americano, fundamentalmente en Centroamérica y el Caribe, así como en la zona sur del continente, en torno a Brasil, Argentina y Chile. Dejando claro con ello la orientación internacional de España, el resto del globo quedó prácticamente desatendido por la diplomacia española, habida cuenta de que los viceconsulados o puestos honorarios que pudieran salpicar aquellos otros territorios no tenían ni la entidad ni la estructura suficientes —y así lo denunciaban a menudo tanto parlamentarios como empresarios— para hacer frente de manera adecuada a los intereses o a las posibilidades de negocios que España pudiera tener en dichas zonas.

Finalmente, si contrastamos los cuadros y mapas de la representación consular con el cuadro —también inserto en este capítulo— del comercio de exportación de España, que refleja la proporción que corresponde a cada país en el cómputo total, comprobamos que, de manera general, las regiones con mayor presencia consular eran también las que concentraban mayor flujo comercial procedente de España.

²⁷² Los mapas se insertan en el cuerpo del capítulo; los cuadros se presentan en anexo.

3. 1. Representación diplomática de España

En los primeros años del reinado de Alfonso XIII, España implementó algunos cambios en el orden de su representación diplomática, cambios, que, como reconocieron los sucesivos ministros, correspondieron a «causas verdaderamente insuperables», ante la extremada medida con que tenían que proceder a la hora de ocasionar a la Hacienda pública cualquier tipo de gasto nuevo. Como advirtieron esos mismos ministros, estas limitaciones —las primeras y principales que condicionaron toda la labor de ampliación de los servicios exteriores, tanto de la Administración central, como de los puestos en el extranjero— frenaron de manera importante la homologación en este ámbito de la diplomacia española con los países de su entorno y, en consecuencia, su adaptación a las corrientes de la vida internacional. Lo expresaba con toda claridad el ministro de Estado, el liberal Pío Gullón, en 1906: esa imposibilidad presupuestaria impedía «completar un Cuerpo diplomático que, correspondiendo a las exigencias y deberes de la vida moderna, se hallase por ello mismo en armonía con el establecido por la mayoría de las Naciones civilizadas».²⁷³

Ante esa situación, España tuvo que definir bien su estrategia en el mapa mundial: privilegiar la ampliación de su presencia en el continente americano, y sacrificarla —salvo aquellas obligaciones insoslayables— en el resto del mundo. En estos primeros años del siglo XX, que nos llevarán hasta las vísperas de la Gran Guerra, entre aquellos anhelos sacrificados, hemos de hacer referencia en primer lugar a la zona de los Balcanes y los estados bañados por el Danubio, a excepción de Austria-Hungría. Con respecto a los primeros, ya desde 1904 había mostrado el ministro de Estado, Rodríguez San Pedro, su aspiración a tener una representación diplomática en la zona, consciente de la notoriedad que estaba adquiriendo a principios de siglo y de la consiguiente necesidad de contar con personal diplomático que siguiera la evolución de la situación.²⁷⁴ Con respecto a los segundos, Pío Gullón, de nuevo en la cartera de Estado, lo certificaba con amargura, poniendo de relieve las consecuencias negativas que implicaba para España esa ausencia: «[los ministros de Estado] han renunciado con pena a pretensiones tan naturales como la de establecer una representación diplomática en los diferentes Estados danubianos, con los cuales no existe para España lazo político ni comercial de ninguna especie, a pesar de los títulos que en aquellas regiones podrían reivindicarse para dar a nuestro país zonas de influencia y relaciones ventajosas de varios géneros.»²⁷⁵ De

²⁷³ Nota explicativa para el presupuesto del Ministerio de Estado, 4 de octubre de 1906, en *DSC. CD*, Ap. 24 al N° 115, 23 de octubre de 1906, p. 82.

²⁷⁴ Nota explicativa del ministro Rodríguez San Pedro para el presupuesto de su Ministerio, en *DSC. CD*, Ap. 29 al N° 153, 28 de mayo de 1904, p. 86.

²⁷⁵ *DSC. CD*, Ap. 24 al N° 115, 23 de octubre de 1906, p. 83.

esta manera, hasta 1913 España no contaría en la zona más que con una legación, tras haberse elevado en 1910 a esa categoría el consulado existente en Bucarest.²⁷⁶

Por su parte, si bien el Palacio de Santa Cruz había apetecido desde hacía tiempo contar con un ministro permanente en Suiza, toda vez que en el país confederal «se ventilan hoy casi todas las cuestiones de Derecho internacional y aun las comerciales»²⁷⁷, sólo en el presupuesto de 1906 procedió el Ministerio a la creación de una legación con carácter permanente en Berna, poniendo así fin a la situación de discontinuidad que había caracterizado las dos décadas anteriores, en que la representación diplomática española en Suiza había sido suprimida y restablecida en varias ocasiones.²⁷⁸

Por último en lo que respecta a Europa, tras la independencia de Noruega en 1905, la legación que estaba funcionando en Estocolmo para Suecia y Noruega quedó encargada únicamente de los asuntos relativos a Suecia, pasando el ministro español en La Haya a estar acreditado también en el nuevo estado.²⁷⁹

Fuera del continente europeo, los cambios que fueron emprendidos se concentraron fundamentalmente en América. En efecto, en 1904 el consulado general de La Habana fue elevado a la categoría de legación, después de que en 1902, una vez constituida oficialmente la República de Cuba, el cónsul general destinado en la capital fuera elevado al rango de Encargado de Negocios.²⁸⁰ Por su parte, la representación en Argentina preocupó a distintos ministros, quienes intentaron mejorar su categoría y condiciones de trabajo. En 1904 se intentó elevarla a plenipotencia de primera clase, justificando el cambio por «la gran importancia, no sólo comercial, sino política, que ha adquirido la República Argentina» junto a «las condiciones de la vida en Buenos Aires».²⁸¹ Sin embargo, al no aprobarse los presupuestos que se estaban discutiendo, para 1905, no se implementó esta medida, trayéndose de nuevo en 1906, cuando Pío Gullón propuso además, aumentar su personal con la

²⁷⁶ Pedida la creación de esta legación desde 1908 por una enmienda parlamentaria, e incluida de nuevo en el proyecto de presupuesto para 1910 —insistiendo en «la importancia política de los sucesos que vienen desarrollándose en la Península balcánica y las perspectivas de expansión que parecen ofrecerse a nuestros intereses mercantiles en aquellos Estados», que aconsejaban la creación de esta legación, cuyo titular estuviera acreditado también en los países vecinos—, fue creada de hecho por el gobierno de Moret y servida por agentes en comisión hasta su inclusión en el presupuesto aprobado para 1911. Vid. Nota explicativa de Manuel Allendesalazar para el presupuesto del Ministerio de Estado, 31 de marzo de 1909, en *DSC. CD*, Ap. 1 al N° 134, 29 de abril de 1909, p. 81; e *Idem* de Manuel García Prieto, 23 de mayo de 1910, en *DSC. CD*, Ap. 8 al N° 15, 2 de julio de 1910, p. 81.

²⁷⁷ Como consignaba Rodríguez San Pedro en la explicación del presupuesto de su Ministerio. Vid. *DSC. CD*, Ap. 29 al N° 153, 28 de mayo de 1904, p. 86.

²⁷⁸ Memoria del ministro de Estado, Sánchez Román, para el presupuesto de su Ministerio, 15 de septiembre de 1905, en *DSC. CD*, Ap. 9 al N° 29, 20 de noviembre de 1905, p. 70.

²⁷⁹ *DSC. CD*, Ap. 24 al N° 115, 23 de octubre de 1906, p. 83.

²⁸⁰ Juan B. AMORES y Hilda OTERO: «Las primeras relaciones diplomáticas entre España y Cuba después de 1898», en *Ibero-Americana Pragensia*, Sup. 9/2001, pp. 83-90.

²⁸¹ Nota introductoria del ministro de Estado al proyecto de presupuesto para su departamento, 9 de mayo de 1904, en *DSC. CD*, Ap. 29 al N° 153, 28 de mayo de 1904, p. 85.

creación de una plaza de Secretario de segunda clase. Insistía el ministro en las razones que les inducían a tales movimientos: la presencia de una importante colonia española y los intereses materiales de los comerciantes, que clamaban, todos ellos, por «aumentar las líneas de navegación, los depósitos y cambios de comercio, las conexiones y transacciones de toda índole». ²⁸² Por último, hemos de hacer referencia a la creación, en el presupuesto de 1911, de una plaza de secretario de primera clase en El Salvador, como intento de poner algún remedio a la situación de que en Centroamérica, sólo contara España con un ministro para las cinco repúblicas de Guatemala, Nicaragua, Honduras, El Salvador y Costa Rica, con residencia efectiva en la primera. ²⁸³

Por último en lo relativo a América, a finales de 1913 el Ministerio de Estado, en función del principio de reciprocidad, rector de las relaciones diplomáticas, se vio en la necesidad de elevar a la categoría de embajada su legación en Washington ²⁸⁴, siendo de esta manera la primera embajada que contó España en su haber fuera del territorio europeo. Un hecho que no concitó el entusiasmo del Congreso de los Diputados, que no había registrado ninguna demanda en este sentido y que recibió el cambio con indiferencia, cuando no con resignación, visto como «algo que no tenemos más remedio que respetar por los Convenios internacionales» ²⁸⁵, en medio del conocido ambiente de hostilidad hacia los gastos diplomáticos.

En Asia en cambio, las variaciones fueron muy escasas. En Pekín, donde hasta 1906 existía tan sólo un secretario de primera categoría, se creó aquel año una legación con un ministro residente al frente, correspondiendo, de nuevo en razón del principio de reciprocidad, a la actuación del gobierno chino. ²⁸⁶ Por su parte, en el citado presupuesto de 1911, se consignaba un puesto de primer secretario para la capital de Persia, «donde se han desarrollado acontecimientos políticos de importancia suma» ²⁸⁷, y donde nuestro comercio puede hallar un campo si el mercado

²⁸² DSC. CD, Ap. 24 al N° 115, 23 de octubre de 1906, p. 83.

²⁸³ Nota explicativa de Manuel García Prieto para el presupuesto del Ministerio de Estado, 23 de mayo de 1910, en DSC. CD, Ap. 8 al N° 15, 2 de julio de 1910, p. 81.

²⁸⁴ A la decisión de los Estados Unidos de elevar a la categoría de embajada su legación en Madrid, debía corresponder España en igual medida, tal y como subraya el RD de 3 de noviembre de 1913 del ministro de Estado, marqués de Lema. Mientras se obtenía del Parlamento el crédito necesario para dotar a la misión según correspondía a su nuevo rango, lo que no ocurriría hasta el siguiente presupuesto, la modificación se llevó a cabo proveyendo al ministro en la capital estadounidense de cartas credenciales de embajador. Sobre las relaciones entre España y los Estados Unidos en nuestro periodo, remitimos a la obra de José Antonio MONTERO: *El despertar de la gran potencia. Las relaciones entre España y los Estados Unidos (1898-1930)*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2011, y para el periodo anterior, al libro de Andrés SÁNCHEZ PADILLA: *Enemigos íntimos: España y los Estados Unidos antes de la Guerra de Cuba (1865-1898)*, Valencia, PUV, 2016.

²⁸⁵ DSC. CD, 9 de noviembre de 1914, N° 80, p. 2265.

²⁸⁶ Memoria del ministro de Estado, Sánchez Román, para el presupuesto de su ministerio, 15 de septiembre de 1905, en DSC. CD, Ap. 9 al N° 29, 20 de noviembre de 1905, p. 70.

²⁸⁷ El país acababa de instaurar un régimen de monarquía constitucional, tras varios años de protestas populares.

se estudia convenientemente», ampliándose así mínimamente la representación diplomática en aquel continente.

Como queda patente, en esta primera década del reinado personal de Alfonso XIII, el mapa de las misiones diplomáticas no conoció cambios sustanciales, y las modificaciones que conocería en la década siguiente serían sólo las consideradas imprescindibles, como veremos enseguida. La difícil situación económica del país, ante la que tuvieron que plegarse los ministros de Estado, posponiendo a menudo sus proyectos y anhelos de ampliación de la red diplomática, junto a la falta de visión estratégica de los gobiernos a la hora de efectuar la distribución presupuestaria, así como la ausencia de ambiente proclive al cuerpo diplomático, cuando no la presencia de un clima de franca hostilidad, especialmente imponente en el Parlamento, fueron seguramente las principales rémoras para una mayor presencia diplomática en el extranjero.

En efecto, los gobiernos tuvieron que esforzarse mucho en hacer ver a los diputados los nuevos condicionantes de la vida diplomática y los factores que intervenían y determinaban en los nuevos tiempos la presencia y la acción diplomática de los estados. Unas nuevas realidades que invitaban a los estados a romper los límites tradicionales de sus respectivas redes diplomáticas y a abrir legaciones en países y regiones en que hasta entonces no habían reparado. No todos los diputados lo entendieron o quisieron entender, como le ocurrió a Azcárate, quien en 1912 se extrañaba de que el gobierno español pretendiera aparecer en Oriente e interesarse en los asuntos de aquellos pueblos. En el que fuera su último debate presupuestario²⁸⁸, Canalejas, intentó sacarlo de su asombro, explicándole que,

«cotejando lo que representaban las nacionalidades hace cincuenta años y lo que era la vida internacional entonces, la intensidad y la extensión del desenvolvimiento de los fines y la actividad de la vida íntima del Estado, y la complejidad, el desenvolvimiento y, a su manera, la intensidad de las relaciones entre los Estados [hoy], sea preciso que esté más robustecida la acción diplomática ahora que entonces [...] De suerte que [...] no pueden las relaciones diplomáticas graduarse por la extensión territorial que tenía España entonces y que tiene ahora, sino por el orden, por la complejidad de las relaciones internacionales que hoy mantienen en el mundo y que hacen [...] que nos interese por algo más que por los hebreos²⁸⁹, y ya sería incesante tema el no estar extraños a ningún movimiento de la actividad internacional en Europa, el tender a no desinteresarnos de cualquier movimiento de relación internacional en América».²⁹⁰

²⁸⁸ El jefe del Partido Liberal sería asesinado meses después.

²⁸⁹ Único elemento de interés en Oriente, según Azcárate.

²⁹⁰ *DSC. CD*, 15 de junio de 1912, N° 139, p. 3855. Por otro lado, en ese mismo debate, ante las reiteradas propuestas de supresión de embajadas, Cobián y Fernández de Córdoba, representando a la Comisión de presupuestos, replicó que precisamente en esos momentos, en que España estaba tratando de salir de su aislamiento y se empezaba a contar con ella en las relaciones internacionales, lo que convenía era hacer todo lo posible por crear nuevas legaciones o, cuando menos, dotarlas de mayores recursos. Vid. *DSC. CD*, 14 de junio de 1912, N° 138, p. 3823.

Era la marcha del mundo y la relevancia en él de los distintos países quienes indicaban el camino que se debía seguir en las relaciones diplomáticas y no las afinidades o lazos de sentimientos, como hemos visto que defendería Cambó. Pero sería en los años de la guerra y en los que la siguieron cuando las reticencias y la incompreensión se manifestaran con mayor fuerza en el Congreso de los Diputados. Muchos de los parlamentarios no parecieron comprender que la guerra estaba reestructurando de manera brutal la configuración internacional y exigía que la reacción fuera igualmente inmediata, acelerando la velocidad de los mecanismos responsables. Los gobiernos encontraron en consecuencia grandes dificultades para convencerlos de la pertinencia y necesidad de sus propuestas para ampliar la red diplomática. Como muestra de la desorientación de muchos parlamentarios, en el otoño de 1914, el diputado liberal José Rosado, pedía que se detuviera de manera momentánea la obra de extensión de la red diplomática y consular emprendida, en atención a «la actual catástrofe mundial [...] la situación verdaderamente grave, el conflicto verdaderamente tremendo que se nos puede avecinar», así como al déficit importante que se preveía para la economía nacional, y se aplazaran en consecuencia los aumentos de gastos que se traían en el presupuesto para 1915.²⁹¹

Sin embargo, precisamente los cambios que el conflicto mundial iba causando en el tablero internacional empujaron a los gobiernos españoles a crear nuevos puestos diplomáticos, a elevar la categoría de otros, o a eliminar algunos otros, para adaptarse a las nuevas realidades que se iban vislumbrando. De esta manera, en 1916 se planteó la creación de sendas legaciones en Sofía y Atenas, en previsión de que resultaría muy complicado, dado el estado de las relaciones internacionales, «que un solo Ministro con residencia en Rumanía, pudiera representar los intereses españoles en países de intereses contradictorios, como eran ya algunos y como debían, desgraciadamente, serlo en el porvenir Rumanía, Bulgaria, Servia y Grecia».²⁹² También en 1916 se elevó a plenipotencia de primera clase la legación que España tenía en Berna. Amalio Gimeno, ministro de Estado, explicaba la «mayor significación diplomática» que había adquirido esta ciudad como consecuencia de la guerra, que «ha modificado extraordinariamente las relaciones internacionales», al convertirla en «una de las capitales más importantes por su privilegiada situación geográfica y política, siendo punto neutro de enlace de todas las comunicaciones entre las naciones contendientes, lugar de canje de prisioneros y heridos, y campo de un sin fin de operaciones».²⁹³

²⁹¹ DSC. CD, 9 de noviembre de 1914, N° 80, p. 2265 y ss.

²⁹² DSC. CD, 24 de noviembre de 1916, N° 98, p. 3112.

²⁹³ Memoria del ministro de Estado al presupuesto de su ministerio, 20 de septiembre de 1916, en DSC. CD, Ap. 1 al N° 55, 30 de septiembre de 1916, p. 78.

Mediante la ley de 14 de agosto de 1919 que prorrogaba los presupuestos de 1918, el gobierno había obtenido autorización de las Cortes para llevar a cabo las variaciones que fueran precisas en la representación diplomática y consular si se viera obligado por razones de tipo político, es decir, para «satisfacer las necesidades del servicio nacional derivadas de la transformación que en la organización política del mundo se ha producido como consecuencia de la reciente guerra»²⁹⁴, declarando ampliables los créditos estipulados en el presupuesto para estos menesteres. El gobierno hizo uso de esta prerrogativa en octubre de aquel año para reconfigurar el mapa diplomático y consular, llevándolo a efecto mediante Real Decreto del 17 de octubre.

En primer lugar, procedió a proveer al país de representación diplomática en los nuevos estados de Finlandia, Polonia, República checoslovaca y Reino de los Serbios, Croatas y Eslovenos. En segundo lugar, elevó a la categoría de plenipotencia de primera clase las legaciones de Atenas y Bucarest. Como defendió más tarde Joaquín Fernández Prida, como ministro de Estado, esta atención a Serbia, Rumanía y Grecia se debía, por un lado, «al crecimiento de [estos] tres Estados como consecuencia de la guerra y a la nueva significación y a la nueva representación que en cierto modo adquirieron por la anexión de importantes territorios»; por otro, en razón de «esa especie de puesto de vigilancia que representan en Oriente»; y por último, debido a los intereses del comercio español.²⁹⁵ Viena, por su parte, ya no era una corte imperial, sino la capital de una república cuya extensión territorial era ya sólo un pálido reflejo de lo que había sido bajo los Habsburgo. No correspondía por lo tanto mantener una embajada, de modo que procedió el gobierno español a sustituirla por una legación. Por otro lado, se aprovechó esta remodelación para crear una legación en Noruega, que desde la independencia del país, en 1905, había estado atendida por el ministro en Dinamarca, que residía de manera permanente en Copenhague. Se ponía así «fin a la excepción que constituía» Noruega entre los países escandinavos.

Por último, quedaban aún varios países cuya situación interna no permitía definir por el momento la representación diplomática que se podía establecer ante sus autoridades. Se trataba de Hungría, Persia, Rusia y Turquía. En el caso de esta última, se optó por el mantenimiento del *statu quo*, dado que «intereses de importancia y las amistosas relaciones entre España y Turquía vedan prescindir de nuestra Legación». Sin embargo, en Rusia, «de donde hace tiempo hubo que retirar

²⁹⁴ RD de 17 de octubre de 1919, por el que hacía uso de aquella autorización.

²⁹⁵ DSC. CD, 5 de junio de 1922, N° 52, p. 2140.

el personal diplomático español» con motivo de la Revolución de 1917, se suprimió la embajada, emplazando al momento en que «la situación política de Rusia entre en cauces de normalidad» la determinación del grado de la representación diplomática en aquel país. Del mismo modo, procedió el Ministerio a la supresión de la legación en Teherán, quedando sustituida por un consulado, en atención a «la conveniencia de no perder toda relación con Persia». ²⁹⁶ En lo que respecta a Hungría, si bien en aquel momento su situación no estaba aún clara ²⁹⁷, en mayo del año siguiente, y usando similares facultades que le confirió de nuevo el Parlamento por medio de la nueva ley de presupuestos, de 19 de abril de 1920, procedió el gobierno a la creación de una legación en Budapest. El nuevo estado de cosas que presentaba Hungría hacía prever que ya no bastaría el consulado con que contaba España, habida cuenta del creciente número de asuntos que se esperaba que fueran objeto de las relaciones e intercambio entre los dos países. ²⁹⁸

También podemos computar como un cambio provocado por la situación resultante de la guerra la elevación, en 1921, a la categoría de embajada de la legación en Bruselas ²⁹⁹, a cuyo frente había desempeñado un papel notable durante la guerra el marqués de Villalobar. ³⁰⁰ En la exposición de motivos del Real Decreto correspondiente, el marqués de Lema hacía alusión a la senda que habían seguido otros países —Brasil, Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña, Italia y Japón— al reconocer, mediante la elevación de sus respectivas legaciones al más alto nivel, «la creciente y merecida importancia que en los tiempos modernos viene alcanzando aquella nación», dejando claro que no podía España obrar de modo distinto. La cercanía de la visita de los reyes belgas a Madrid, que comenzó aquel 1 de febrero, indicaba el momento más idóneo para tal decisión.

Ahora bien, estos cambios que los resultados de la guerra habían impuesto se encontraron, como anunciábamos, con la reticencia y el rechazo de algunos sectores del Parlamento, que no fueron capaces de comprender que se fueran a ensanchar los focos de acción diplomática del país. La resistencia más tenaz se manifestó

²⁹⁶ Según indicaba el marqués de Lema en la memoria que acompañaba el proyecto de presupuesto para su ministerio, presentado ese mismo mes a las Cortes. Vid. *DSC. CD*, Ap. 9 al N° 33, 25 de octubre de 1919, p. 96.

²⁹⁷ Tras la breve existencia de la República soviética húngara, finalizada en el verano anterior, no fue hasta marzo de 1920 cuando se decidió la implantación de una regencia temporal, en la persona del almirante Miklós Horthy, ante la dificultad de acuerdo de los conservadores y los radicales de derechas sobre el regreso de los Habsburgo en un restaurado trono húngaro. Vid. Helmut ALTRICHTER y Walther L. BERNECKER: *Historia de Europa en el siglo XX*, Madrid, Marcial Pons/Universidad de Alcalá, 2014, pp. 126-128.

²⁹⁸ RD de 20 de mayo de 1920.

²⁹⁹ RD de 21 de enero de 1921.

³⁰⁰ Véase Álvaro LOZANO CUTANDA: *El marqués de Villalobar: labor diplomática 1910-1918*, Madrid, El Viso, 2006, fruto de la tesis doctoral del autor, *La labor diplomática del Marqués de Villalobar (1910-1918)*, defendida en la UNED en 2006 y dirigida por Julio Gil Pecharromán.

hacia el desvío de la atención y los créditos desde la obra americanista hacia cualquier otro área: en el pensamiento de los parlamentarios, la orientación diplomática de España debía radicar primordialmente en América.

Así nos encontramos a diputados como Luis García Guijarro, que en 1916 criticó que se destinasen créditos a la zona de los Balcanes, cuando precisamente era la zona cuya configuración futura se desconocía, a causa del conflicto mundial.³⁰¹ La presencia diplomática española en esta región no dejó de verse en el Parlamento como prescindible en los años sucesivos, toda vez que en el continente americano aún quedaba mucho por hacer. Con claridad lo expuso en 1922 Martínez Campos en un amplio voto particular al dictamen de la Comisión de presupuestos sobre el proyecto de presupuesto del Ministerio de Estado, en el que pedía la supresión de las legaciones creadas en aquellos países, sumándose a sus puntos de vista José Yanguas Messía, que en pocos años se convertiría en el jefe de la diplomacia, bajo el régimen de Primo de Rivera:

«[...] en Repúblicas hispanoamericanas como Bolivia, Ecuador y Paraguay no tenemos todavía acreditados exclusivamente, cerca de sus Gobiernos respectivos, un ministro que represente a la vieja Metrópoli, [...] teniendo España, en cambio ministros plenipotenciarios de primera clase en Atenas, Belgrado y Bucarest, y un ministro plenipotenciario de segunda en Sofía, países que, si bien es cierto merecen toda la consideración de España, no son de aquellos con quienes estemos unidos por vínculos tan estrechos como los que nos relacionan con las Repúblicas antes mencionadas».³⁰²

No podía España permitirse imitar la acción de Francia en la zona, ya que frente a la «política eminentemente balcánica» que hacía el vecino del norte, «nosotros no tenemos ningún interés importante, que yo sepa, en Belgrado, ni en Sofía, ni en Bucarest».³⁰³

Pero si mantener una representación diplomática en los Balcanes era percibido como superfluo, tampoco comprendían algunos diputados que se empeñaran los ministros en mejorar su red diplomática en otros países europeos, como Polonia³⁰⁴, Suiza o incluso Bélgica, en los que tradicionalmente España no había tenido unos intereses destacables. Superfluo le pareció al tradicionalista García Guijarro que en 1916 se hubiera elevado a plenipotencia de primera clase la que tenía España en Suiza³⁰⁵, e injustificado le pareció a Martínez Campos el que se elevara a la categoría de embajada la legación en Bruselas. La ausencia de «valores humanos que defender, ni intereses políticos que puedan afectarse directamente por las contin-

³⁰¹ Vid. *DSC. CD*, 22 de noviembre de 1916, N° 96, pp. 3037-3038.

³⁰² Voto particular de Martínez Campos al presupuesto de gastos, *DSC. CD*, Ap. 4 al N° 48, 30 de mayo de 1922, p. 3.

³⁰³ *DSC. CD*, 1 de junio de 1922, N° 50, p. 2067.

³⁰⁴ Voto particular..., p. 3.

³⁰⁵ *DSC. CD*, 22 de noviembre de 1916, N° 96, p. 3068.

gencias a que puedan estar sujetas las relaciones exteriores belgas» venía a apoyar su posición, ya que sólo unas relaciones muy amistosas o aún un intenso flujo comercial (en 1919 más del 7% del comercio exterior español encontró acomodo en Bélgica, superando a países como Argentina o Cuba) no le parecían justificación suficiente para tal aumento de gasto.³⁰⁶

En definitiva, si los gobiernos habían creído imprescindible desviar algunos esfuerzos —por momentáneos que fueran— de la orientación americanista de la red diplomática, en el Congreso de los Diputados había quienes no estaban dispuestos a ninguna concesión en ese sentido. Mientras no dispusiera España de la amplitud de medios que le permitiera desplegar una acción diplomática en todos los frentes, algo que no se veía como factible en el horizonte próximo, su campo de acción debía limitarse exclusivamente al ámbito americano. Yanguas fue en esto contundente:

«España, en efecto, no es una nación que pueda influir en la marcha general de la política del mundo por su eficiencia económica y comercial; pero España sí puede pesar en los destinos del mundo por su ascendiente moral como progenitora de toda una raza de varios centenares de millones de seres. Ahí está, por consiguiente, el eje de la política internacional de España, y como la diplomacia no es sino el instrumento para la realización de esa política, la organización y el funcionamiento general de los servicios diplomáticos deben ir enderezados a la consecución de ese fin primordial.»³⁰⁷

Es cierto que en los años de la guerra y de la inmediata posguerra no fueron muchos los cambios de importancia en el continente americano. Sólo podemos mencionar la elevación a plenipotencia de primera clase de la legación en Cuba, separando de ella las funciones de Consulado general³⁰⁸, además de la medida de mayor importancia, esto es, la elevación a la categoría de embajada de la legación en Buenos Aires, que el gobierno había hecho coincidir con el centenario del congreso de Tucumán, y que cosechó el aplauso general en los círculos parlamentarios, donde tan insistentemente se había demandado desde hacía años.³⁰⁹ El senador conservador Juan Antonio Cavestany y González-Nandín había pedido, ya unos meses antes del comienzo de la Guerra del 14, que se elevase a la categoría de embajada la legación en Buenos Aires. Lo hacía considerando a Argentina como «el más rico, [...] el más progresivo, [...] el más brillante presente y más espléndido porvenir de los pueblos hispanoamericanos», e invocando, para justificar su petición, el más de

³⁰⁶ Voto particular..., p. 4.

³⁰⁷ *DSC. CD*, 5 de junio de 1922, N° 52, p. 2126.

³⁰⁸ Memoria del marqués de Lema para el presupuesto del Ministerio, en *DSC. CD*, Ap. 9 al N° 33, 25 de octubre de 1919, p. 95.

³⁰⁹ Tan pronto como diciembre de 1907 se había escuchado en el Senado la propuesta de abrir una embajada en Argentina y otra en Méjico. Vid. *DSC. Senado*, 5 de diciembre de 1907, N° 111.

un millón de españoles que vivían en aquella república y los beneficios económicos que su actividad aportaba ya al país, pero sobre todo los beneficios que serían capaces de aportar si su labor estuviera encauzada y organizada por una dirección efectiva. Como paso previo para esa labor de conjunto, urgía, según el senador, hacer ver a las autoridades argentinas que España «rectifica la política hasta ahora seguida», es decir, de desatención. Elevar al máximo el rango de la representación diplomática, poner a su frente a ministros del mayor prestigio, y dotarle de los medios necesarios —de los que entonces adolecía— para otorgarle la dignidad exigida eran para él medidas imprescindibles para enderezar la situación.

En el Congreso de los Diputados, Lerroux y el liberal Martínez Fresneda se apresuraron a felicitar al Ejecutivo cuando al fin tomó la decisión.³¹⁰ Pero fue en el Senado donde lo hicieron con mayor elocuencia si cabe representantes insignes del americanismo español.³¹¹ En primer lugar, el antiguo rector de la Universidad de Oviedo, Fermín Canella, que, en el contexto de la intensa labor americanista emprendida por el grupo de intelectuales ovetenses, había impulsado el triunfal viaje que Rafael Altamira realizó entre 1909 y 1910 a varios países americanos, empezando precisamente por Argentina. A su entusiasta alocución se adhirió Federico Rahola, que había realizado algunos años atrás, junto al diputado José Zulueta, un viaje a América del Sur, bajo el signo de una misión comercial, y que había fundado en 1911 el Instituto de Estudios Americanistas, integrado poco después en la Casa de América que Prat de la Riba y Cambó habían creado en Barcelona, una institución que Rahola dirigiría hasta su muerte. Y junto a él los senadores Cavestany, Parres, Palomo³¹² y, en último término, Rafael María de Labra, quien se encargó de subrayar que el camino estaba por hacer en lo tocante a las relaciones diplomáticas con las repúblicas americanas, de manera que esta medida «representa la iniciación de una serie de reformas en el sentido de dar la importancia que realmente tiene el asunto que se refiere a nuestras relaciones con los países hispanoamericanos».³¹³

Si en torno a la guerra, los esfuerzos para ampliar la red diplomática se habían centrado, a disgusto de algunos, en el continente europeo, en los años finales del régimen de la Restauración los cambios más significativos a nivel de representaciones diplomáticas se llevaron a cabo en el continente americano, en perfecta consonancia con la orientación imprimida por la dictadura de Primo de Rivera a la política exterior, en que Hispanoamérica adquirió un peso significativo. De esta manera, se elevaron a la categoría de embajada las legaciones en La Habana (1926)³¹⁴ y en Santiago de Chile (1928)³¹⁵ y se crearon las legaciones de Bolivia, Ecuador (ambas

³¹⁰ DSC. CD, 10 de julio de 1916, N° 48, p. 1248 y 11 de julio de 1916, N° 49, pp. 1291-1292.

³¹¹ DSC. Senado, 10 de julio de 1916, N° 48, pp. 792-793.

³¹² DSC. Senado, 11 de julio de 1916, N° 49, p. 814.

³¹³ DSC. Senado, 12 de julio de 1916, N° 50, p. 828.

³¹⁴ RD del Ministerio de Estado de 14 de junio de 1926.

³¹⁵ RD-Ley del Ministerio de Estado del 1 de junio de 1928.

en 1929) y Paraguay (en 1930), que también habían sido demandadas en el Parlamento en repetidas ocasiones. Por su parte, en Europa, la representación diplomática en Lisboa ostentó el máximo nivel también a partir de 1926³¹⁶ y se creó una legación en Letonia. De esta manera, al final del reinado de Alfonso XIII España contaba con once embajadas y treinta legaciones diplomáticas.

Podemos extraer de todo ello varias ideas: al despuntar la década de los 30, la red diplomática española había conocido un moderado crecimiento con respecto al comienzo del reinado alfonsino, como puede apreciarse en la secuencia de los mapas N° 1, 2 y 3, que insertamos a continuación; los cambios experimentados se centraron fundamentalmente en Europa, para responder a la reconfiguración territorial del Viejo Continente como consecuencia de la Primera Guerra Mundial, a pesar de las oposiciones que esta orientación suscitó, sobre todo en círculos parlamentarios; fuera de Europa y de América —que a pesar de todo tampoco fue descuidada—, si exceptuamos la conversión en legación de la agencia diplomática de El Cairo, en 1922³¹⁷, no hubo ningún cambio en treinta años, una situación que encuentra explicación en buena medida en la realidad colonial de Asia y África, estando aquellos territorios cubiertos diplomáticamente por la representación que tenía España establecida en las respectivas metrópolis.

³¹⁶ RD del Ministerio de Estado de 14 de junio de 1926.

³¹⁷ RO de 20 de mayo de 1922, que destacaba la «transformación política sufrida por Egipto».



Mapa Nº 1. Representación diplomática de España. 1902

Elaboración propia. Fuente: Presupuesto del Ministerio de Estado para 1902. *Boletín del Ministerio de Estado*, Madrid, 1902.



Mapa N° 2. Representación diplomática de España. 1913

Elaboración propia. Fuente: Presupuesto del Ministerio de Estado para 1913. *Boletín del Ministerio de Estado*, Madrid, 1913.



Mapa N° 3. Representación diplomática de España. 1930

Elaboración propia. Fuente: Presupuesto de la Secretaría de Asuntos Exteriores para 1930. *Presidencia del Consejo de Ministros. Asuntos Exteriores. Boletín*, Madrid, 1930.

3. 2. Representación diplomática de Francia

En el terreno diplomático, al comenzar el siglo XX Francia podía esgrimir un mapa de embajadas y legaciones bastante más nutrido que el de España. Su interés por ampliar su presencia diplomática en el mundo se había puesto en marcha también desde antes. Es cierto que también Francia tenía concentrado el grueso de sus misiones diplomáticas en territorio europeo, sobre todo si lo analizamos en términos relativos, tomando en consideración la categoría de estos. Sin embargo, ya en 1893 había elevado a la categoría de embajada su representación en Washington, reconociendo con ello que «ils accédaient au premier rang des puissances industrielles», y en 1905, tras la guerra ruso-japonesa, hizo lo propio en la corte imperial del crisantemo. Recordemos que España no tendrá una embajada extra-europea hasta 1913. Ahora bien, al igual que habíamos visto con España, sus principales esfuerzos en este sentido se condensaron en Europa y América, toda vez que en Extremo-Oriente la representación diplomática permaneció limitada, y en el sur-este asiático y en África la presencia francesa fue derivando hacia el establecimiento de protectorados y colonias.³¹⁸

Siete de las diez embajadas con que contaba Francia en vísperas de la Gran Guerra —Alemania, Austria-Hungría, España, Gran Bretaña, Italia, Rusia y Suiza— estaban, de esta manera, situadas en el Viejo Continente. En 1904 había cerrado las puertas de su embajada ante la Santa Sede, antes de la votación de la ley de separación Iglesia-Estado, y como desenlace de la degradación cada vez más profunda de las relaciones con la Iglesia católica, dado el anticlericalismo de los republicanos de izquierda radicales, llegados al poder en Francia. En cuanto a las legaciones, de un total de treinta y tres, trece eran europeas y catorce americanas; seis se repartían por el resto del mundo.

Como se había evocado en el Congreso de los Diputados español, a diferencia de España, el país galo contaba con tradición diplomática en la zona de los Balcanes. Las legaciones en Rumanía, Serbia y Montenegro se remontan al final de la guerra ruso-turca de 1877 y al Congreso de Berlín, mientras que la de Bulgaria se abrió en 1909, reemplazando a una agencia y consulado general creado en 1896. Por otro lado, atenta a los cambios políticos que se sucedían en Europa, en 1905 creó una legación en la capital noruega, inmediatamente tras la independencia de este país de Suecia.

Razones de índole fundamentalmente económica —expansión del comercio exterior y ampliación de las inversiones en determinados países iberoamericanos— impulsaron a los distintos gobiernos franceses a «poursuivre l'effort du Second

³¹⁸ En este apartado recogemos la información ofrecida en la obra de Jean BAILLOU (ed.): *Les affaires étrangères...*, pp. 117-138 y 413-415, en que expone la evolución del mapa diplomático y consular francés de la Tercera república, hasta el estallido de la Segunda Guerra Mundial, acompañándola de la evolución de algunas relaciones bilaterales, para facilitar su comprensión.

Empire pour développer nos relations diplomatiques avec les États de l'Amérique latine». ³¹⁹ Así, al despuntar el siglo XX, había un representante diplomático francés en una buena parte de los países de América Latina, como refleja el mapa número 4, inserto al final del apartado, teniendo en cuenta que en Centroamérica sólo existía una legación, con residencia en Guatemala, que cubría a los otros cuatro países. No obstante, el lugar que ocupó América Latina en el comercio exterior francés no dejó de bajar desde la década de 1890, pasando de representar casi el 10% del total a no alcanzar el 4% en 1902, en paralelo al importante aumento del flujo comercial hacia sus colonias. Sólo en los años siguientes conocería un ligero aumento. ³²⁰

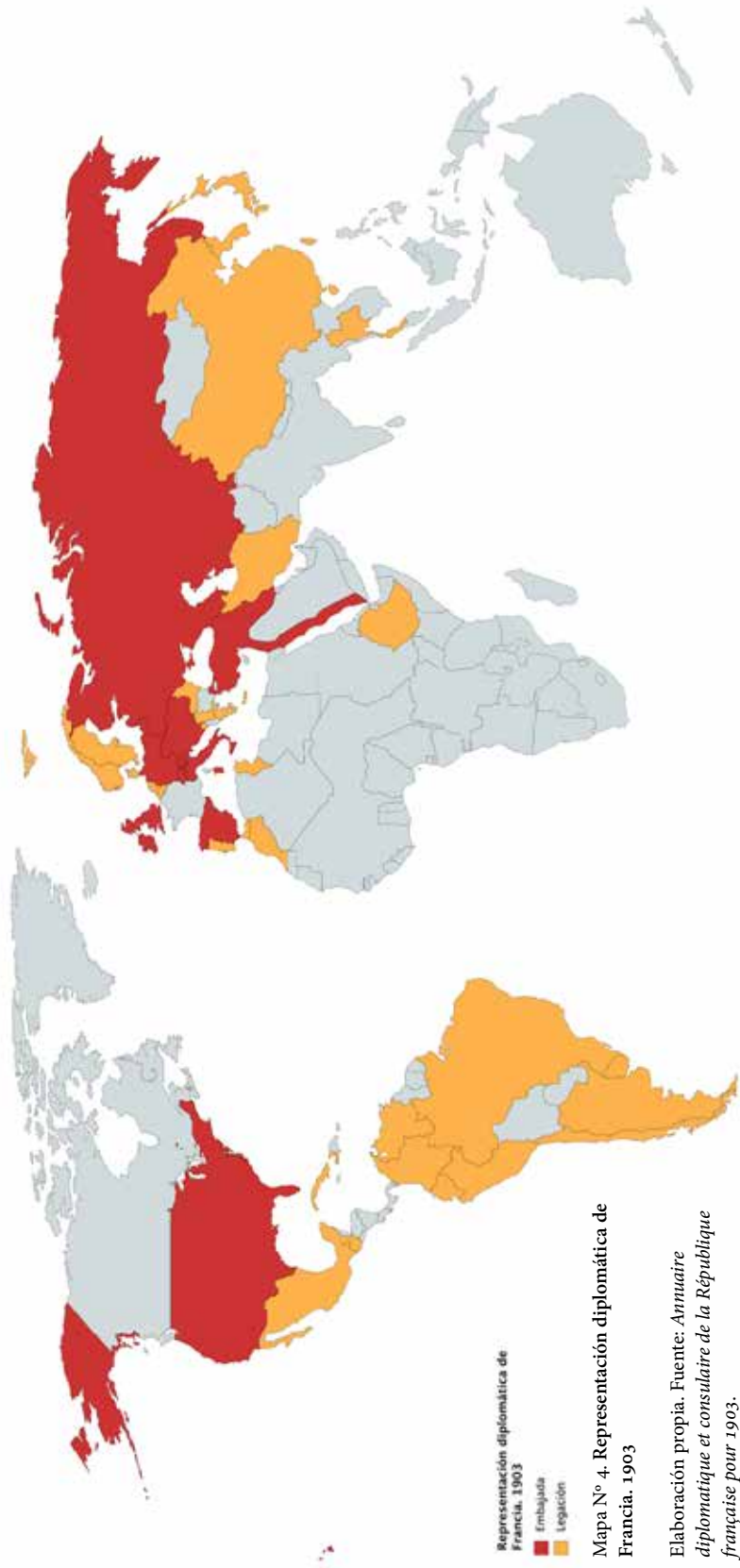
Si seguimos los cambios que implementó Francia en su mapa diplomático en razón de las transformaciones causadas por la Primera Guerra Mundial, veremos que en muchos puntos resultan coincidentes con los realizados por España. Así, en 1919 la legación de Bruselas se elevó al rango de embajada. Por el contrario, en Viena, al igual que había hecho España, la embajada de antes de la guerra se convirtió en legación en 1920. En el mismo antiguo bloque austro-húngaro, se abrió una legación en Checoslovaquia en 1919 y otra en Budapest en 1921. Polonia contará también con misión diplomática francesa, desde 1919, pasando al grado de embajada en 1924. Los países bañados por el Báltico no fueron tampoco desatendidos y sendas legaciones empezaron a funcionar en Finlandia (1919), Estonia (1921), Letonia (1921) y Lituania (1924). Por último, en 1925 el consulado de Tirana fue transformado en legación. La desaparición del otro imperio perdedor de la guerra, el otomano, y la consecuente creación de nuevos estados en su territorio implicaron también cambios en el mapa diplomático francés. Una Alta Comisaría fue establecida en 1919 en Siria y el Líbano, puestos bajo la protección francesa, y una legación fue abierta en Egipto en 1922.

En cuanto al continente americano, en 1919 la legación en Brasil fue elevada al rango de embajada y la de Argentina seguiría el mismo camino en 1927. Por otro lado, Francia abrió una legación en Canadá, *dominion* del Reino Unido, en 1928. ³²¹

³¹⁹ Jean BAILLOU (ed.): *Les affaires étrangères...*, p. 119.

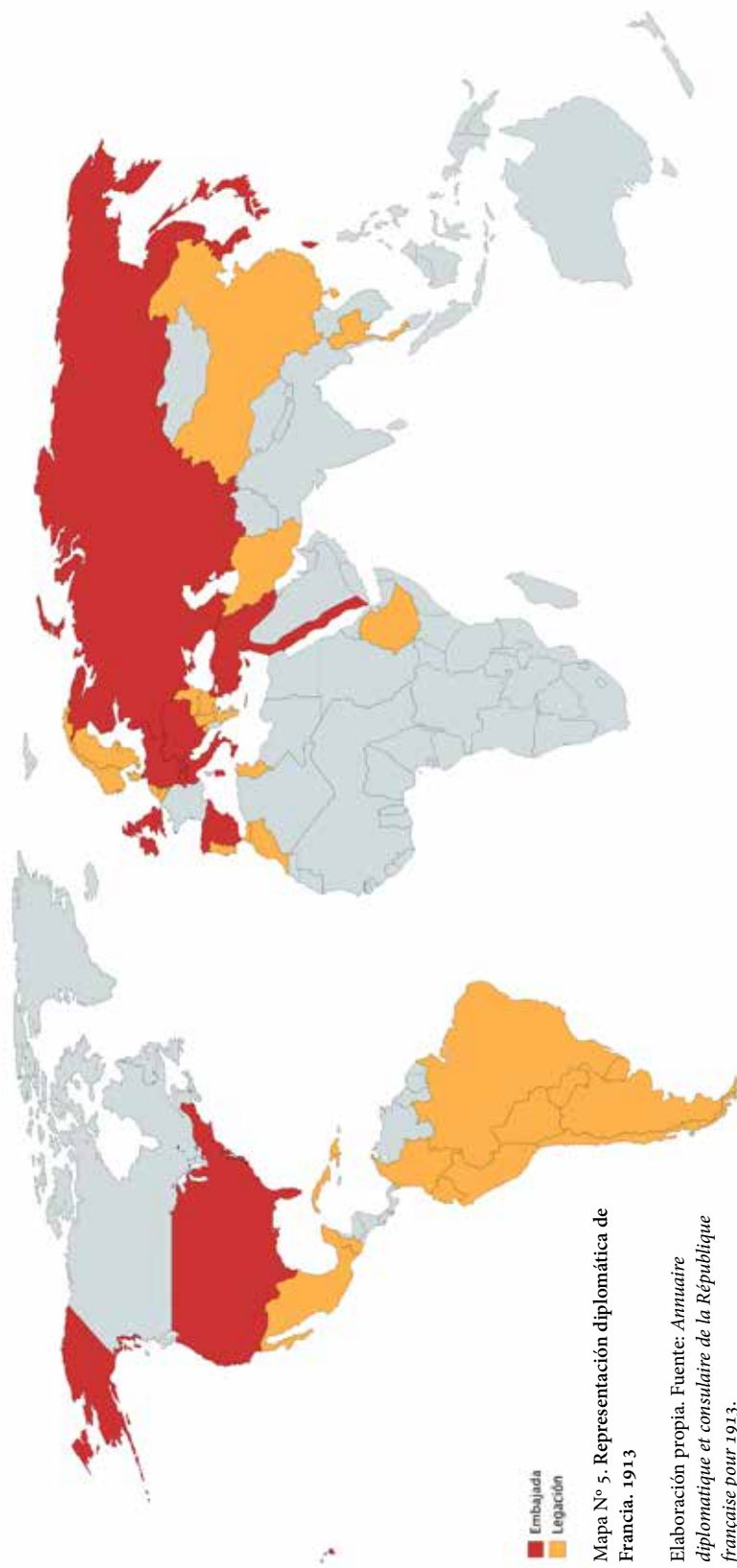
³²⁰ Stéphane BECUWE, Bertrand BLANCHETON y Léo CHARLES: «Les grandes tendances du commerce extérieur français pendant la première mondialisation», en *Économies et sociétés*, N° 47, 2013, pp. 1515-1537, p. 1522.

³²¹ Jean BAILLOU (ed.): *Les affaires étrangères...*, pp. 413-414.



Mapa N° 4. Representación diplomática de Francia, 1903

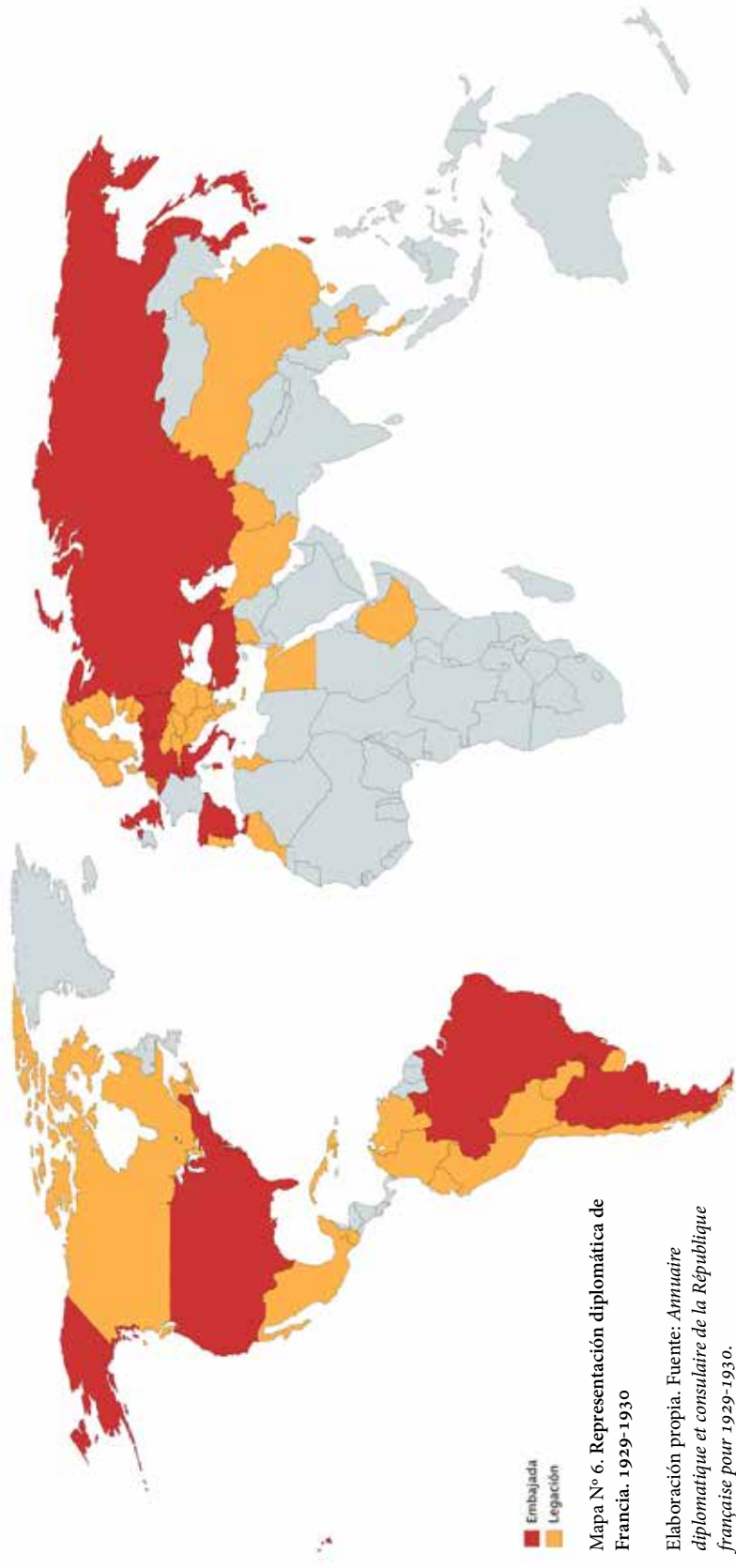
Elaboración propia. Fuente: *Annuaire diplomatique et consulaire de la République française pour 1903*.



■ Embajada
■ Legación

Mapa N° 5. Representación diplomática de Francia. 1913

Elaboración propia. Fuente: *Annuaire diplomatique et consulaire de la République française pour 1913.*



■ Embajada
■ Legación

Mapa N° 6. Representación diplomática de Francia. 1929-1930

Elaboración propia. Fuente: *Annuaire diplomatique et consulaire de la République française pour 1929-1930.*

3. 3. Representación consular de España

Cuando Alfonso XIII subió al trono de España, su diplomacia contaba con sesenta y dos consulados y doce consulados generales. La mitad de estos últimos y veintisiete de los primeros estaban situados en el continente europeo. Fuera de Europa, por lo tanto, si exceptuamos el norte de África, bastante bien nutrido, en especial la costa atlántica, la red consular española era extremadamente pobre.

Ahora bien, como muy bien ilustran los mapas y cuadros de este capítulo, esta situación conoció unos avances de hondo calado en las tres décadas siguientes. Casi llegó a duplicarse el número de consulados, alcanzando en 1930 la cifra de ciento dieciocho; y los consulados generales, sobrepasando esa multiplicación, llegaron a ser veintinueve. Europa siguió concentrando hacia el final del reinado alfonsino un gran número de estos puestos, y las amplísimas extensiones territoriales asiáticas y africanas que en 1902 no presentaban ningún consulado español seguían sin su presencia. Sin embargo, el continente americano se había ido poblando de misiones consulares españolas. Dos zonas conocieron una mayor concentración de estas creaciones. Por un lado, los países de Centroamérica y bañados por aguas caribeñas y, por otro, la franja formada en torno a la confluencia del sur de Brasil, Uruguay, Argentina y la zona central de Chile.

Igual que había ocurrido con las creaciones de misiones diplomáticas, fue en el periodo transcurrido entre la víspera de la contienda mundial y la posguerra cuando tuvo lugar el mayor número de aperturas. Treinta y cuatro consulados y cuatro consulados generales —estos últimos todos en América— se crearon entre 1913 y 1920. Si bien de manera algo más desacelerada, la tendencia al aumento de esta red continuó en la década siguiente, llegando a los resultados finales que hemos señalado. Para una visión de conjunto, remitimos a los mapas N^o 7, 8 y 9, que ofrecemos al final de este apartado.

Cabe preguntarse si la representación consular que mantuvo España en estos treinta años estuvo a la altura de sus necesidades y si la realidad internacional encontró respuesta en su configuración. Para ello, contrastaremos el mapa de estos con los dos factores que suponen el fundamento de la acción consular, esto es, el comercio exterior y la emigración. Del mismo modo, seguiremos la evolución de dicho mapa a través de los debates presupuestarios, para conocer cuáles eran las necesidades que identificaban como tales los representantes políticos, así como las respuestas que les dieron.

Si en 1902 en Europa se concentraban veintisiete de los sesenta y dos consulados (43%) y seis de los doce consulados generales (50%), hay que subrayar que el año anterior, el 81,66% de las exportaciones españolas se habían quedado en el continente europeo, destacando, como es bien conocido, Gran Bretaña y Francia. En efecto, a lo largo del siglo XIX, habiendo dejado España de ser la intermediaria entre los mercados europeos y los coloniales de Ultramar, tuvo que buscar en los

mercados continentales la salida a sus productos. De esta manera, «el comercio con estos dos países [Francia y Gran Bretaña] contribuyó a sustituir el que España tenía con las perdidas colonias», en lo que había supuesto «una drástica reconversión» del comercio exterior español tras la pérdida del imperio colonial.³²²

El siguiente continente en importancia para el comercio exterior de España, con un 15,83% del total, era América, donde precisamente se encontraba el mayor número de consulados fuera de Europa. Además, era hacia América donde se dirigía el grueso de la emigración española: entre 1901 y 1904 el 59,8% de los españoles que emigraron eligió como destino algún país americano.³²³ Quince consulados y tres consulados generales estaban establecidos en el vasto territorio que se extiende desde el Estrecho de Bering hasta el de Magallanes.

Estos datos parecen avalar la distribución de las fuerzas consulares con que podía contar España a principios de siglo, concentrándose en Europa y América, pero también explican tanto el afán de los gobiernos como las persistentes demandas de los parlamentarios por aumentar la presencia consular en los países iberoamericanos. De manera especial en lo que implicaba para la salvaguarda de los intereses de los nacionales que se encontraban en aquellas tierras. Como subraya Sánchez Albornoz, «las áreas del continente en las que se concentraron los españoles son tres: el Río de la Plata, Brasil y Cuba. Dividida la primera por el estuario fluvial entre dos naciones, Argentina y Uruguay, los países receptores resultan cuatro. Argentina comprende el territorio entero, del norte a la Patagonia [...]; Brasil se refiere al sudeste sobre todo de Río de Janeiro y São Paulo.»³²⁴ Pues bien, si en Cuba, hacia la que se dirigió entre 1901 y 1904 el 23,2% de los españoles emigrados y que contaba con un territorio de dimensiones relativamente pequeñas, España tenía dos consulados (Santiago de Cuba y Cienfuegos) y un consulado general (La Habana), la situación era preocupante en Argentina, que —si bien aún mantenía un puesto

³²² Gabriel TORTELLA y Clara Eugenia NÚÑEZ: *El desarrollo de la España contemporánea. Historia económica de los siglos XIX y XX*, Madrid, Alianza, 2011, pp. 181 y 187.

³²³ Los datos estadísticos sobre emigración, para este primer tramo de nuestro periodo, han sido consultados en el *Anuario Estadístico de España* para 1912, publicado en 1913 por la Dirección General del Instituto Geográfico y Estadístico del Ministerio de Instrucción Pública, y disponible en la página web del Instituto Nacional de Estadística. En el capítulo dedicado a población, salud y actividad de la obra coordinada por Albert Carreras y Xavier Tafunell sobre estadísticas históricas contemporáneas de España, Roser Nicolau, citando a Sánchez Alonso, advierte de que, a la vista de las discrepancias entre las cifras españolas de salidas de pasajeros y las cifras de llegadas ofrecidas por los países receptores, queda certificada «una significativa infravaloración en las series españolas». No obstante, las tendencias y los porcentajes que presentan, y que tomamos como referencia en nuestro trabajo, siguen siendo válidos. Vid. Roser NICOLAU: «Población, salud y actividad», en Albert CARRERAS y Xavier TAFUNELL (coords.): *Estadísticas históricas de España. Siglos XIX-XX*, Bilbao, Fundación BBVA, 2005 (2ª ed.), pp. 77-121, p. 92.

³²⁴ Nicolás SÁNCHEZ ALBORNOZ: «Medio siglo de emigración masiva de España hacia América» en ÍD (comp.): *Españoles hacia América. La emigración en masa, 1880-1930*, Madrid, Alianza, 1988, pp. 13-29, p. 26.

discreto a nivel comercial— ya a principios de siglo había superado a Cuba en cuanto a número de emigrantes españoles recibidos (25,5%) y en lo que quedaba de década consolidó su posición, convirtiéndose en hegemónica³²⁵ y, sin embargo, tan sólo contaba con dos consulados, en Buenos Aires y Rosario, para una extensión territorial mucho mayor. Pero aún más urgente parecía la situación en Brasil, donde al iniciarse 1902 España no tenía aún ninguna representación consular. Es cierto que la antigua colonia portuguesa no suponía más que un 0,15% del comercio exterior español, pero sí era un destino de cierta relevancia para la emigración española, representando un 4,7% del cómputo total de quienes emigraron entre 1901 y 1904, una cifra que fue en aumento en los años sucesivos.

Los diferentes gobiernos eran perfectamente conscientes de esta situación. En 1904, al traer en el proyecto de presupuestos la creación de varios consulados en América —y algunos otros en África o Asia— lo justificaba el ministro Rodríguez San Pedro de la siguiente forma: «En la Argentina, Brasil, China, Estados Unidos, Puerto Rico y Regencias berberiscas, el número de funcionarios consulares es tan reducido, que no es posible que su radio de acción llegue a abarcar todo el distrito que les está señalado; haciéndose, por lo tanto, indispensable reducir este, creando otros Consulados.»³²⁶ Sin embargo, el presupuesto no prosperó y todos aquellos puestos se quedaron sin crear. Al año siguiente, el nuevo ministro, Sánchez Román, incidió también en la anomalía que suponía no contar con representación consular en países como Brasil, «a pesar del considerable número de españoles que viven en esta República, y lo muy necesitados que están de organismos oficiales que les atiendan y protejan.»³²⁷ A pesar de ello, no traía el ministro la creación de ninguna misión nueva, a la espera de mejores condiciones de la Hacienda pública. No fue, por lo tanto, hasta el presupuesto para 1907 cuando se creó el primer consulado en Brasil, el de São Paulo, junto a los de La Plata, Asunción, La Paz, Panamá y Matanzas. En Estados Unidos se abrió también uno, en San Francisco, único en la costa oeste, y del mismo modo se procedió en Sidi-bel-Abbés, en este último caso en razón del «gran número de españoles que allí residen [...] y por la demostrada precisión de atender los intereses de nuestros nacionales, sus reclamaciones y sus legítimos deseos».³²⁸ En efecto, Roser Nicolau indica en la obra citada que desde el inicio de la colonización francesa de Argelia se registró una cierta emigración española a la zona —fundamentalmente emigración de temporada—, aumentando

³²⁵ Sánchez Albornoz, refiriéndose al ciclo migratorio desde finales del siglo XIX hasta 1930, afirma que «de las cuatro naciones [Argentina, Uruguay, Brasil y Cuba], Argentina recibió tantos o más españoles que las restantes. Cada una de éstas vio entrar, aunque no todos ellos se quedaron a la larga, por encima del medio millón; Argentina, ella sola, más del millón y medio.» Vid. Nicolás SÁNCHEZ ALBORNOZ: «Medio siglo de emigración...», p. 26.

³²⁶ DSC. CD, Ap. 29 al N° 153, 28 de mayo de 1904, p. 85.

³²⁷ DSC. CD, Ap. 9 al N° 29, 20 de noviembre de 1905, p. 70.

³²⁸ DSC. CD, Ap. 24 al N° 115, 23 de octubre de 1906, pp. 83-84.

considerablemente hacia finales del siglo XIX y sin decrecer hasta la Primera Guerra Mundial.³²⁹ De hecho, desde 1901 hasta 1904 acogía al 28,7% de los españoles que salían de su país.³³⁰

Nos parece de gran interés dejar constancia de la reflexión con la que el ministro Pío Gullón introducía las creaciones consulares, en la medida en que nos muestra con claridad que tenía asimilado el papel central que desempeñaban las misiones consulares en el desarrollo comercial del país, lo que explica tanto la preferencia mostrada por los diputados, como el mayor desarrollo que tuvo el mapa consular en estos años, y al mismo tiempo nos deja ver que para muchos de los responsables políticos era evidente la rapidez con que cambiaban las circunstancias que afectaban a la acción diplomática, y la consiguiente necesidad de reaccionar y adaptarse a ellas con un ritmo similar.

«[...] con responder las pequeñas variaciones apuntadas a profundas convicciones del Ministro que las propone, hay otra todavía de mayor arraigo y de más imperio en su espíritu: es la que se relaciona con el aumento de Consulados, sin el cual no cabe, a su juicio, fomento o conservación del tráfico ni pueden aprovecharse o seguirse los cambios que el comercio del mundo, el desarrollo de la navegación y hasta la geografía política experimentan en periodos relativamente cortos. Más de cincuenta años hace, exclamaba ya lord John Russell, que no existe economía más viciosa ni más perjudicial que la que puede hacerse en Consulados. Limitarse a mantener los tradicionales y antiguos mientras los diversos pueblos decaen o prosperan y sus buques varían los viajes y escalas buscando fletes y ganancias; olvidar o desconocer qué puertos son al cabo de un decenio los que merecen del tráfico más favor y presentan a las naves mayor atracción o mejor amparo, y querer con ello preparar Tratados, seguir la estadística mercantil o naval, facilitar la exportación y vivir en el ambiente moderno, es, a la verdad, un empeño temerario que pagan bien caro los que por tenacidad, por timidez o por vacilación se abandonan a tan rutinarios errores y que no ha de sancionar con su silencio quien entienda que debe exponer la que juzga verdad a las Cortes.»³³¹

No parece que se quedaran estas reflexiones en pura teoría. En 1910, Manuel García Prieto trajo en el presupuesto para 1911 una serie de modificaciones — creaciones, supresiones, traslados, rebajas y aumentos de categoría— con las que pretendía responder tanto a necesidades manifiestas como a variaciones en la relevancia de determinadas ciudades o regiones o en las relaciones de España con ellas. De esta manera, creó el Ministerio sendos consulados en «centros industriales tan

³²⁹ Roser NICOLAU: «Población, salud y actividad...», p. 92.

³³⁰ Un pormenorizado análisis de la emigración y población española en Argelia en la última parte del siglo XIX y hasta 1914, con excelentes cuadros y gráficas, y acompañado de una explicación evolutiva de la presencia consular española, puede localizarse en Jean-Marc DELAUNAY: *Méfiance cordiale. Les relations franco-espagnoles de la fin du XIX^e siècle à la Première Guerre mondiale*, vol. 2, *Les relations coloniales*, París, L'Harmattan, 2010, pp. 45-74.

³³¹ Memoria del ministro de Estado, Pío Gullón, al presupuesto de su ministerio, 4 de octubre de 1906, en DSC. CD, Ap. 24 al N^o 115, 23 de octubre de 1906, p. 83.

importantes como Milán y Budapest», con lo cual se establecía por vez primera un agente de carrera en el reino de San Esteban. En el este de Europa se abrió otro consulado, en Salónica, «conforme a las demandas de la opinión, que mira con interés los asuntos del Oriente europeo». Precisamente la atención a esta zona oriental de Europa y de su confluencia con Asia se produjo fundamentalmente antes de la Gran Guerra, traducida en la apertura de consulados en El Pireo y en Esmirna.³³²

Fuera de Europa se crearon tres nuevos consulados: «en Honolulu, con el fin de amparar a la colonia de inmigrantes españoles; en Melbourne, para abrir horizontes a nuestro comercio en la Commonwealth australiana³³³; en Río de Janeiro, cuya cifra de recaudación de obvencionales lo haría desde luego reproductivo, si además otras importantes razones no lo reclamasen», especialmente la emigración, que desde 1905 había aumentado notablemente, y el desarrollo comercial con Brasil, que no dejó de crecer en los años anteriores, y que vería triplicada su relevancia en el conjunto del comercio español de exportación.

Aparte de estas nuevas creaciones y del aumento del número de vicecónsules en Buenos Aires, La Habana y Rotterdam³³⁴, el gobierno llevó a cabo una reestructuración de los servicios en otros lugares. Así, procedió a la «supresión, por no indispensables, de los consulados en La Plata y Roma, y de la plaza de Vicecónsul en Montreal; la rebaja de este último Consulado general a Consulado de primera o segunda clase; la elevación, por el contrario, del de Gibraltar a Consulado general; el traslado a Francfort del de Colonia» y finalmente, al aumento de gastos ordinarios o de representación en un conjunto de misiones, fundamentalmente extra-europeas.³³⁵

De esta manera, en vísperas de la Primera Guerra Mundial, España había aumentado ligeramente el número de sus consulados, centrando la mayor parte de esos aumentos en el continente americano. En efecto, el mapa aparecía ya menos vacío en todo aquel territorio, lo que fue acompañado también de un aumento del

³³² En efecto, en aquellos años fue creciendo la atención española hacia la situación en el Oriente europeo, haciéndose especialmente intensa durante las guerras balcánicas de 1912-1913. La razón fundamental, los 200.000 israelitas de origen hispano que se encontraban en aquel territorio, amenazados por las operaciones militares. Como señala Jean-Marc Delaunay, los movimientos de la diplomacia española parecían revelar que, detrás de esa actividad protectora (que entroncaba en una larga tradición, como podemos apreciar en el trabajo del mismo autor, «L'Espagne, puissance protectrice, de la fin du XIX^e siècle au début du XXI^e siècle», en *Relations internationales*, N^o 143, 2010, pp. 51-60), se encontraba el deseo del rey y de los dirigentes políticos de desempeñar un papel en la política europea del momento. Vid. Jean-Marc DELAUNAY: *Méfiance cordiale...*, vol. 2, *Les relations coloniales...*, pp. 35-36.

³³³ Lo que parece ser que surtió efecto, ya que si en 1901 España no había mantenido relación comercial alguna con las posesiones inglesas en Oceanía, en 1912 estas habían adquirido una cierta posición en el conjunto de las exportaciones españolas, con un 0,09%, lo que superaba a países como Costa Rica, El Salvador o Santo Domingo y se acercaba a otros como Perú o Suecia.

³³⁴ El comercio español en Argentina y Alemania creció en estos años de manera considerable, mientras que en Cuba también lo hizo, pero en una proporción muchísimo menor.

³³⁵ Memoria del ministro Manuel García Prieto al proyecto de presupuesto del Ministerio de Estado, 23 de mayo de 1910, DSC. CD, Ap. 8 al N^o 15, 2 de julio de 1910, pp. 81-82.

comercio hacia aquellos países, tanto en términos absolutos como en términos de relevancia en el conjunto del comercio exterior español. España había llevado a cabo una ligera diversificación de sus destinos comerciales, de manera que Europa había descendido hasta representar un 73,34% del total, mientras que América seguía siendo el segundo continente, pero ya con un 23,73%.³³⁶

Sin embargo, quedaba aún mucho por hacer al otro lado del Atlántico. Argentina seguía contando tan sólo con dos consulados, a pesar de que se había puesto en cabeza como país receptor de emigración española, con tasas que llegaron a superar el 50% del total³³⁷, y había quintuplicado para 1912 el valor de las importaciones procedentes de España, colocándose en el cuarto puesto de destino de la exportación española. En el Parlamento no pasó desapercibida esta situación, y en varias ocasiones hubo diputados que la pusieron sobre la mesa y señalaron la solución que se imponía. El diputado de la Comunidad tradicionalista Luis García Guijarro (miembro de la carrera consular) se refería a ello a finales de 1916:

«En toda la Argentina, en ese territorio tan inmenso, sólo tenemos representación consular en Rosario y en Buenos Aires, sin tener en cuenta que las distancias son enormísimas, sin tener en cuenta que, a larga distancia, allá en las faldas de los Andes, en Mendoza, por ejemplo, hay un núcleo importantísimo de españoles que equivale a una población muy grande nuestra. Allí no tenemos representación consular ninguna y todos los asuntos, sean civiles, sean de índole militar, en cuanto a ley de Quintas afecta, o bien notariales, tienen que ser autorizados, por un agente consular honorario.»³³⁸

Por su parte, Brasil, con una posición más discreta tanto en el comercio como en la emigración españoles, pero que seguía creciendo en importancia en ambos campos, contando además con una extensión territorial mucho más dilatada, albergaba antes de la guerra tan sólo tres consulados españoles, dos en la costa —São Paulo y Río de Janeiro— y uno en el interior, Manaos. No obstante, hay que dejar

³³⁶ Como destaca Isidoro Sepúlveda, «el retorno de los capitales cubanos y la pérdida del comercio ventajoso con las Antillas conllevó la necesidad de ampliar los intercambios comerciales y diversificar ofertas y destinatarios». Vid. Isidoro SEPÚLVEDA MUÑOZ: «Diplomáticos y cónsules en América...», pp. 397-398.

³³⁷ Pasó de recibir un promedio anual de 16.000 inmigrantes españoles entre 1901 y 1905 a rozar los 90.000 entre 1909 y 1911. Muy por debajo quedaron Cuba o Argelia, con unas 28.000 y 21.000 entradas anuales, respectivamente, en ese último trienio. Vid. *Anuario Estadístico de España* para 1912, publicado en 1913 por la Dirección General del Instituto Geográfico y Estadístico del Ministerio de Instrucción Pública. Según datos ofrecidos por Blanca Sánchez Alonso, «en números absolutos, la llegada cuantitativamente más numerosa de españoles a Argentina se produce entre 1905 y vísperas de la Primera Guerra Mundial [...] De 1895 a 1914 la colonia española se cuadruplicó, equiparándose con la italiana, que hasta entonces había sido la más numerosa. En 1914, de acuerdo con el censo argentino, los españoles residentes en Argentina ascendían a 830.000 personas.» Vid. Blanca SÁNCHEZ ALONSO: «La emigración española a la Argentina, 1880-1930», en Nicolás SÁNCHEZ ALBORNOZ (comp.): *Españoles hacia América...*, pp. 205-234, pp. 214-216.

³³⁸ DSC. CD, 22 de noviembre de 1916, N° 96, p. 3038. También había solicitado el consulado en Mendoza el diputado Augusto Barcia en una enmienda que presentó al presupuesto, en que pedía igualmente que el consulado de Buenos Aires fuera elevado a la categoría de consulado general y otro tanto pasara con el de La Habana: DSC. CD, Ap. 2 al N° 96, de 22 de noviembre de 1916.

constancia de que a partir de 1900 tres cuartas partes de la emigración española en Brasil estaba localizada en el estado de São Paulo.³³⁹

En todo caso, estas necesidades tuvieron que esperar para ser atendidas al periodo que cubre la contienda mundial y la posguerra, en que, a pesar de haberse impuesto una reorientación de los esfuerzos en este campo, América no se alejó de la atención de los gobiernos españoles. Así, en 1915 se creó un consulado en Santos, que se agregaría en 1917 a la demarcación del de São Paulo, creándose con sus créditos otro nuevo en Bahía. Para 1920 habrá otro más, esta vez en Pernambuco.³⁴⁰ México también fue atendido, con la creación de sendos puestos consulares en Torreón, Acapulco y Tampico, aunque en 1917 el de Acapulco fue trasladado a Mazatlán y el de Tampico suprimido, dada su cercanía a Veracruz, para crearse en su lugar un consulado en Galveston, en los Estados Unidos de América.³⁴¹ El tan anhelado consulado en Mendoza, en las faldas de los Andes, empezó a funcionar tan sólo a partir de 1920.

Del mismo modo, inmediatamente después de la guerra, procedió España a convertir en consulados generales los consulados existentes en las capitales de Argentina, Cuba y Méjico así como el de São Paulo.³⁴² Por otro lado, si comparamos los cuadros N° 8 y N° 9 (en anexo), observamos que cinco países de Centroamérica — Colombia, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua— que no tenían presencia consular española en 1913 la empezaron a tener, con un consulado cada una, tras la Primera Guerra Mundial. Si exceptuamos Colombia, no existía aún relación comercial con estos países, o era extremadamente baja, como se observa en el cuadro N° 6, que insertamos páginas más abajo, y tampoco había un flujo de migración en esa dirección, de modo que la justificación hay que buscarla, como indicaba el propio marqués de Lema, en la búsqueda de nuevos mercados para el comercio español:

«Perseverando en el propósito iniciado ya en las plantillas aprobadas por el Real decreto de 17 del corriente, se atiende en el proyecto especialmente al incremento de la acción consular, llevando funcionarios de carrera a los lugares donde su actuación es de esperar que permita crear o desarrollar vínculos mercantiles, por el estudio de aquellos mercados y la propuesta de los medios que mejor puedan satisfacer los legítimos deseos de expansión de nuestros productores y comerciantes. Por ello, se establecen Agencias en Guatemala, Honduras, Nicaragua, El Salvador y Colombia, con residencia en las respectivas capitales, porque así colaborarán con la Representación diplomática a la defensa de los intereses de la Nación que les están encomendados.»³⁴³

³³⁹ José DE SOUZA-MARTINS: «La inmigración española en Brasil», en Nicolás SÁNCHEZ ALBORNOZ (comp.): *Españoles hacia América...*, pp. 249-269, p. 258.

³⁴⁰ A esas alturas, la población española en Brasil ascendía a cerca de 220.000 personas. Vid. José DE SOUZA-MARTINS: «La inmigración española en Brasil...», p. 256.

³⁴¹ Memoria de Amalio Gimeno, ministro de Estado, para el proyecto de presupuesto de su ministerio, DSC. CD, Ap. 1 al N° 55, 20 de noviembre de 1916.

³⁴² Memoria explicativa del marqués de Lema, adjunta al presupuesto del Ministerio de Estado, 25 de octubre de 1919, DSC. CD, Ap. 9 al N° 33, p. 95.

³⁴³ *Ibidem*, pp. 95-96.

Mediante el Real Decreto al que se refería el ministro —recordémoslo— procedió el gobierno, usando las prerrogativas que le confirió la ley de 14 de agosto del mismo año, a una reorganización de la red diplomática y consular en el nuevo escenario internacional surgido tras la guerra.³⁴⁴ No solamente alcanzó esta reestructuración del mapa consular a los nuevos países, sino también a aquellos que, existiendo desde antes de la guerra, carecían de representación consular española. En unos y en otros se buscaba que «coadyuvando a la labor de las Misiones diplomáticas, facilite el incremento y desarrollo de nuestras relaciones comerciales.» Austria, Bulgaria, Rumanía, República Checoslovaca y el Reino de los Serbios, Croatas y Eslovenos contarían así con un consulado en sus capitales, donde podrían estar en estrecha relación con las legaciones respectivas, a la espera de que la observación del desarrollo de cada uno de esos países y de sus actividades económicas y comerciales mostrara la ubicación más adecuada. Otros catorce consulados fueron creados, fundamentalmente en el centro, este y norte de Europa: Berlín, Munich³⁴⁵, Dresde, Stuttgart, Berna, Dantzig, Varsovia, Bruselas, Copenhague, Christianía, Estocolmo, Atenas-Pireo, Fiume y Faro.

A todo ello se uniría en la última década del reinado de Alfonso XIII una serie de traslados, algunas supresiones o alteración de categoría, entre las que sobresale la creación de un buen número de consulados generales, bien sea *ex novo*, bien por elevar a ese nivel los que existían anteriormente. Una vez más, el continente americano destacó en este sentido —en esta ocasión, por el impulso americanista de la dictadura de Primo de Rivera³⁴⁶—, añadiéndose a los ya existentes los consulados generales de San Juan de Puerto Rico, San José de Costa Rica, Panamá, Valparaíso y Montevideo. Pero también en Oriente, donde pasarían por este proceso los consulados de Constantinopla, Salónica y Jerusalén, o incluso en Extremo Oriente, donde el de Shanghái aumentaría también su categoría, creándose otro de segunda clase en Hong-Kong.

De este modo, llegamos al final de nuestro periodo, el final del régimen de la Restauración, con un saldo de ciento dieciocho consulados y veintinueve consulados generales. En tres décadas se habían creado cincuenta y seis consulados y diecisiete consulados generales. Dos áreas claramente privilegiadas se perfilan en el mapa: Europa y América. El aumento del equilibrio entre ambas fue parejo a la disminución de la distancia entre lo que representaban una y otra para la exportación española.

³⁴⁴ La razón de que las modificaciones en lo tocante a América no se incluyeran en dicho RD se debe a que este medio fue utilizado únicamente para la reorganización de los servicios que lo exigieran como consecuencia de las transformaciones provocadas por la guerra. El resto se canalizó por el medio habitual, esto es, el proyecto de presupuestos.

³⁴⁵ Un aumento en la representación consular en Alemania había sido pedido hacía tiempo en el Parlamento. García Guijarro insistió en ello durante la guerra, computando como necesaria «la creación de un Consulado en Munich, porque, como en otra ocasión os decía, el mapa consular está bien en Francia, que tiene ocho o diez Consulados, casi todos en el Sur y en los centros principales del Norte, desde Burdeos á Saint-Nazaire, Havre y París; pero en Alemania sólo existen los de Hamburgo, Bremen y Francfort, prescindiendo [de] Munich y Dresden». Vid. DSC. CD, 22 de noviembre de 1916, N° 96, p. 3041.

³⁴⁶ Isidoro SEPÚLVEDA MUÑOZ: «Diplomáticos y cónsules españoles de América...», p. 401.

Europa siguió siendo a finales de los 20 el primer destino indiscutible del comercio exterior español. Pero una cierta diversificación emprendida en estos treinta años³⁴⁷ —cuya explicación no puede intentarse sin consultar la evolución del mapa diplomático y consular— hizo posible que el Viejo Continente pasara de representar el 81,6% del comercio exterior español a principios del periodo a suponer un 67,5% del total en estos momentos finales. América, que fue la que más se benefició de este descenso, llegó a consumir el 28,5% de las exportaciones españolas, habiendo partido de un 15,85%. Estos datos comerciales deben ser combinados con los de la emigración, para entender mejor el peso que América tuvo en la red consular española a fines del reinado alfonso. De esta manera, si bien se observa un importante aumento de la emigración hacia Marruecos y Argelia en los años 20, al tiempo que se estabilizaba la salida hacia Argentina y descendía considerablemente la emigración a Cuba, el continente americano siguió acogiendo de media un 70% de la emigración española en el bienio 1929-1930. Por su parte, el norte de África, donde España tenía diez consulados y tres consulados generales, recibía ya el 18% de los españoles que salían de su país en 1929 y el 27% tan sólo un año más tarde. En lo que respecta el ámbito económico, ese mismo espacio absorbía en torno al 3,3% del comercio exterior de España.

Para completar, desde un punto de vista genérico, la comprensión de las razones que explican la atención privilegiada de España hacia Europa en primer lugar y hacia América enseguida, a lo largo de estas primeras décadas del siglo XX, tanto en lo que se refiere a la red diplomática como a la consular, podemos recoger la síntesis que de ello ofrece Lorenzo Delgado al analizar la política latinoamericana de España en el siglo XX:

«Terminada su presencia colonial en América y Extremo Oriente, los intereses políticos y económicos de España se decantaban inexorablemente hacia Europa. Las potencias de aquel continente todavía regían los destinos del mundo, y el desafío de incorporar a España al tren de la modernidad pasaba por la *europaización* del país. Tal opción, sin embargo, suponía en buena medida la aceptación de una posición secundaria en la periferia del centro, como había demostrado recientemente la crisis ultramarina. Por ello, revitalizar la dimensión americana se concebía como una manera de insuflar nuevos bríos a la necesaria regeneración nacional, al tiempo que un medio de reforzar el escaso peso internacional de España.»³⁴⁸

Asia y Oceanía, por su parte, no tenían apenas relevancia ni para la economía ni para la emigración españolas, de modo que, como se ha señalado ya en alguna ocasión, la presencia consular en aquellos territorios —un consulado en Australia y cinco consulados y cuatro consulados generales en Asia— tenían como misión

³⁴⁷ Gabriel TORTELLA y Clara Eugenia NÚÑEZ: *El desarrollo de la España contemporánea...*, pp. 181-187 y 455.

³⁴⁸ Lorenzo DELGADO GÓMEZ-ESCALONILLA: «La política latinoamericana de España en el siglo XX», en *Ayer*, N° 49, 2003, pp. 121-160, p. 128.

principal la prospección y la apertura de futuros mercados para los productos españoles, además del mantenimiento de contacto con las comunidades de origen español, en el caso de la zona de Oriente Próximo.

Cuadro N° 6. Comercio de exportación de España por países de destino y valores totales

País	1901		1912		1919		1929	
	Pesetas	%	Pesetas	%	Pesetas	%	Pesetas	%
Alemania	35 221 296	4,55	74 389 632	6,63	4 566 743	0,35	157 300 422	7,67
Andorra	820 056	0,1	1 243 124	0,12	1 051 884	0,08	592 834	0,03
Argentina	12 950 141	1,67	71 042 621	6,33	67 202 486	5,09	127 785 911	6,23
Austria	501 916	0,06	8 166 218	0,72	2 407 500	0,19	1 251 602	0,06
Australia							867 474	0,04
Bélgica	22 715 468	2,93	49 918 478	4,44	93 323 683	7,07	71 843 790	3,5
Brasil	1 140 473	0,15	5 030 030	0,45	4 255 744	0,33	20 307 442	0,99
Canadá							7 313 179	0,36
Colombia	2 280 945	0,3	2 501 700	0,22	1 468 221	0,12	2 313 592	0,11
Costa Rica	208 067	0,03	572 671	0,05	200 097	0,02		
Cuba	58 497 375	7,56	63 643 223	5,67	44 167 488	3,35	77 559 054	3,78
Checoslovaquia							293 194	0,01
Chile	3 215 698	0,42	9 037 449	0,8	4 596 704	0,35	4 342 042	0,21
Dinamarca	4 578 557	0,6	3 782 415	0,34	10 694 680	0,81	9 083 528	0,44
Ecuador	171 876	0,02	2 206 011	0,2	341 372	0,03	164 517	0,01
Egipto	81 709	0,01	866 978	0,08	1 627 118	0,13	298 686	0,01
Estados Unidos	19 290 053	2,5	67 328 163	5,99	98 419 911	7,5	257 624 156	12,56
Filipinas	11 822 293	1,53	8 430 241	0,8	1 327 177	0,1	5 541 706	0,27
Finlandia			458 475	0,04	598 600	0,05	1 655 010	0,08
Francia	183 917 408	23,75	264 309 951	23,55	502 114 664	38,02	478 127 255	23,3
Gran Bretaña	283 822 548	36,66	245 633 701	21,88	221 742 976	16,7	415 113 623	20,23
Grecia			114 680	0,01	34 116 240	2,58	449 324	0,02
Guatemala	211 432	0,03					406 215	0,2
Holanda	33 751 623	4,36	62 555 041	5,57	25 957 204	1,9	103 218 753	5,03
Italia	25 304 497	3,27	48 751 730	4,34	46 794 628	3,6	94 061 398	4,58
Islandia							1 313 188	0,06
Japón	184 917	0,02	168 491	0,01	252 731	0,02	584 725	0,03
Lituania							539 147	0,03
Marruecos	622 233	0,08	6 178 882	0,55	22 543 876	1,71	41 602 470	2,03
Méjico	8 768 882	1,13	18 330 545	1,63	7 216 843	0,54	11 282 302	0,55
Noruega	1 535 418	0,2	3 021 651	0,29	14 705 798	1,11	14 559 277	0,71
Panamá			2 154 058	0,19	564 6951	0,42	29 573 248	1,44

País	1901		1912		1919		1929	
	Pesetas	%	Pesetas	%	Pesetas	%	Pesetas	%
Paraguay							142059	0,01
Perú	200098	0,02	1 577 593	0,14	1 342 851	0,1	2977748	0,15
Portugal	44 167 457	5,7	50 579 600	4,5	16 855 855	1,27	24 195 322	1,18
Puerto Rico	5 248 823	0,68	3 057 643	0,27	1 564 759	0,12	3 611 180	0,17
Rumanía					5 534 763	0,42	1 58 191	0,01
Rusia	1 606 453	0,2	6 665 838	0,59	1 99 229	0,02	1 495 5835	0,73
El Salvador			883 349	0,08			126 241	0,01
Santo Domingo	535 471	0,07	976 187	0,08			51 5653	0,03
Serbia					887 054	0,07		
Suecia	684 262	0,09	1 550 312	0,13	7 053 084	0,53	10 504 846	0,51
Suiza	2 165 791	0,28	12 879 817	1,15	33 267 488	2,51	47 14 321	0,23
Túnez	147 753	0,02					11 154 950	0,54
Turquía			7 838 389	0,7	22 926 787	1,74	25 3085	0,01
Uruguay	5 277 255	0,68	10 449 198	0,93	11 328 636	0,86	29 468 307	1,44
Venezuela	1 945 405	0,25	5 646 860	0,5	2 056 112	0,16	5 085 430	0,25
Otros	649 418	0,08	362 350	0,03	341 998	0,03	3 362 678	0,16
TOTAL	774 243 067	100	1 122 303 295	100	1 320 699 935	100	2 051 850 810	100

Elaboración propia. Fuentes: *Estadística General del Comercio Exterior de España en 1902*, Madrid, J. Sastre, 1903; *Estadística General del Comercio Exterior de España en 1913*, Madrid, J. Sastre, 1914; *Anuario Estadístico de España 1920*, Madrid, Imp. Sobrinos Sucesora de M. Minuesa de los Ríos, 1922; *Estadística del Comercio Exterior de España. Año 1929*, t. II. Comercio por países, Madrid, Sucesores de Rivadeneyra, 1930.³⁴⁹

Tras este análisis de la evolución del mapa consular español, consideramos que podemos afirmar —respondiendo a las preguntas que nos planteábamos páginas más arriba— que, en buena medida, y dentro de sus posibilidades, España fue dotándose de la red consular necesaria para atender sus necesidades en el orden comercial y migratorio, a pesar de que en determinadas ocasiones las soluciones tardaron en llegar y, del mismo modo, cupo seguramente en muchas partes una ampliación más ambiciosa.

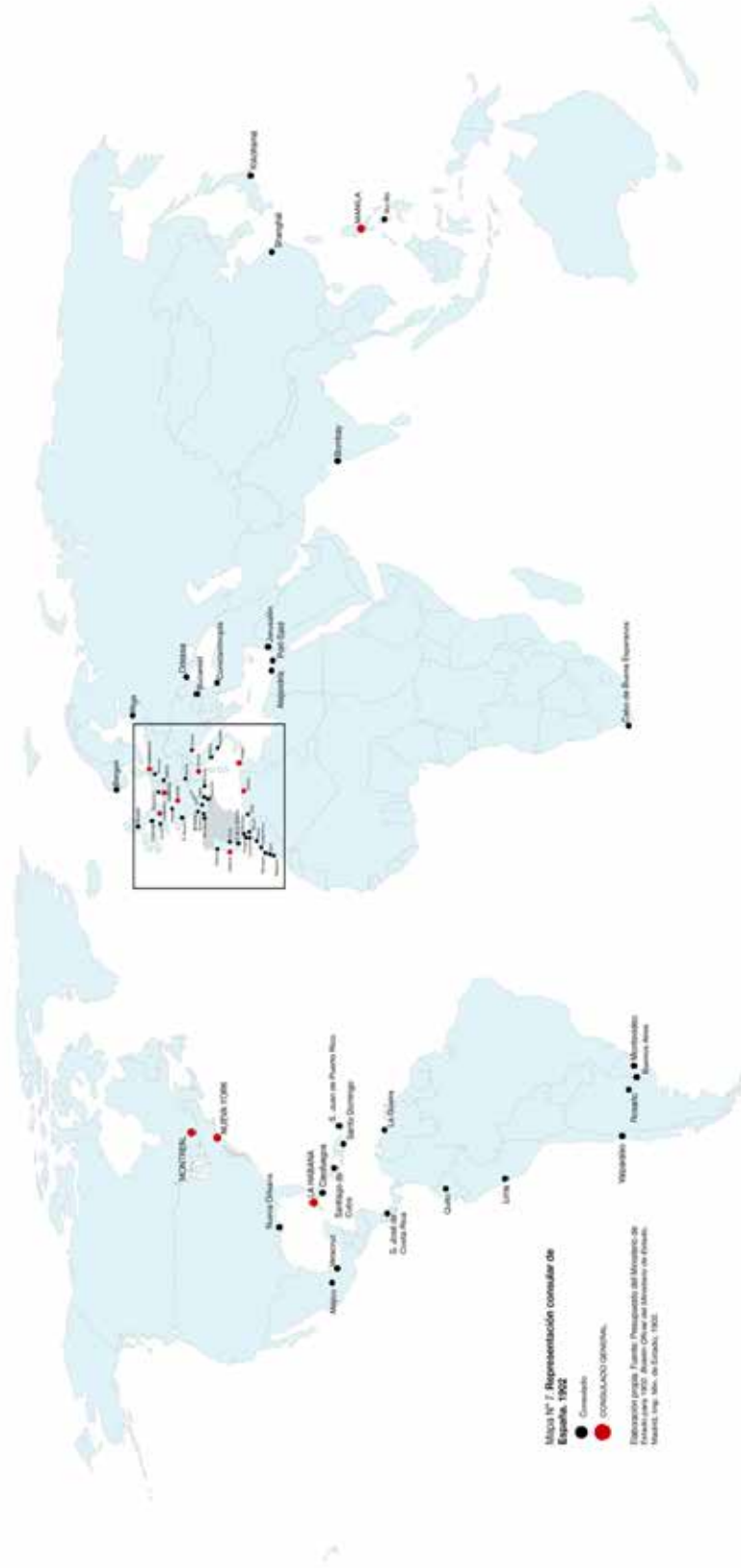
³⁴⁹ Los datos relativos a las posesiones coloniales están integrados en el total de cada país respectivo. Bajo el epígrafe «Otros» se recogen los siguientes países: en 1902: Arabia, Bolivia, China, Grecia, Haití, Honduras, Mónaco, Nicaragua, Paraguay, Rumanía, El Salvador, Siam, Turquía, Zanzíbar y destino indeterminado; en 1912: Bulgaria, China, Haití, Nicaragua, Rumanía, Siam, Túnez, Zanzíbar; en 1919: Bolivia, China, Guatemala, Haití, Honduras, Liberia, Mónaco, Nicaragua, Paraguay, San Salvador, Siam, Túnez; y en 1929: Mónaco, Letonia, U. Sudafricana, Costa Rica, Bulgaria, Bolivia, Liberia, Hungría, Yugoslavia, China, Honduras, Siam, Nicaragua, Irlanda, Polonia y destino indeterminado.

Hemos podido comprobar que si sustituimos la lectura desnuda de los datos de la representación diplomática y consular por otra que combine estas referencias con las de carácter económico y demográfico, logramos una mayor comprensión del comportamiento de la diplomacia española. Y, del mismo modo, conseguimos desechar, cuando menos en parte, imágenes que tradicionalmente han marcado el acercamiento de la historiografía a las prácticas diplomáticas de la España de principios del siglo XX. Entre ellas, dos de gran calado: por una parte, la idea de que en estas décadas España había mantenido «la concepción de la diplomacia como relaciones entre Estados a nivel estrictamente político, sin tener apenas en consideración las necesidades económicas, culturales y sociales»³⁵⁰ que, a la vista del mayor empeño en el desarrollo de la red consular en comparación con la diplomática, no puede seguir sosteniéndose; y por otra parte, si bien para principios del siglo XX podemos referirnos aun al «carácter decimonónico que se mantenía en la distribución de las representaciones españolas en el extranjero, marcadamente eurocentrista»³⁵¹, esa imagen no puede seguir extendiéndose, como hacen estos autores, a las siguientes décadas, después del análisis que hemos realizado y que ha puesto de manifiesto la constante orientación hacia el continente americano, que atrajo una buena parte de los esfuerzos creadores de estos años.

Por último, cabe subrayar que no se puede negar que España estuviera atenta a las nuevas circunstancias del escenario internacional y reaccionara con cierta celebridad a las variaciones que aquel registró. En el periodo que nos ocupa, además de los movimientos en los Balcanes y la importancia que adquirieron algunos países americanos, el acontecimiento que provocó las transformaciones territoriales de mayor calado fue la Primera Guerra Mundial y, como hemos visto, la diplomacia española respondió de manera pronta, decidida y estructurada.

³⁵⁰ Isidoro SEPÚLVEDA MUÑOZ: «Diplomáticos y cónsules...», pp. 400-401.

³⁵¹ *Ibidem*, p. 400. Mezclando el concepto geográfico con el binomio relaciones políticas-relaciones comerciales, Martínez de Velasco había llegado a conclusiones similares a las de Sepúlveda: «Si se atiende a la distribución geográfica de las misiones diplomáticas, se puede notar que hay un predominio de las enclavadas en el continente europeo: veintidós frente a doce en América y dos en Asia», y sin mayor necesidad argumental, prescindiendo él también de analizar tanto la situación de la red consular como los matices de la evolución de la diplomática así como la dedicación de las propias representaciones diplomáticas a las cuestiones económicas, sentenciaba acto seguido que «todo ello supone la existencia de una concepción arcaica de la diplomacia al considerar que las relaciones entre las naciones se basaban exclusivamente en estrictas relaciones diplomáticas, dejando de lado las económicas y culturales.» Vid Ángel MARTÍNEZ DE VELASCO: «La reforma del cuerpo diplomático...», p. 426.

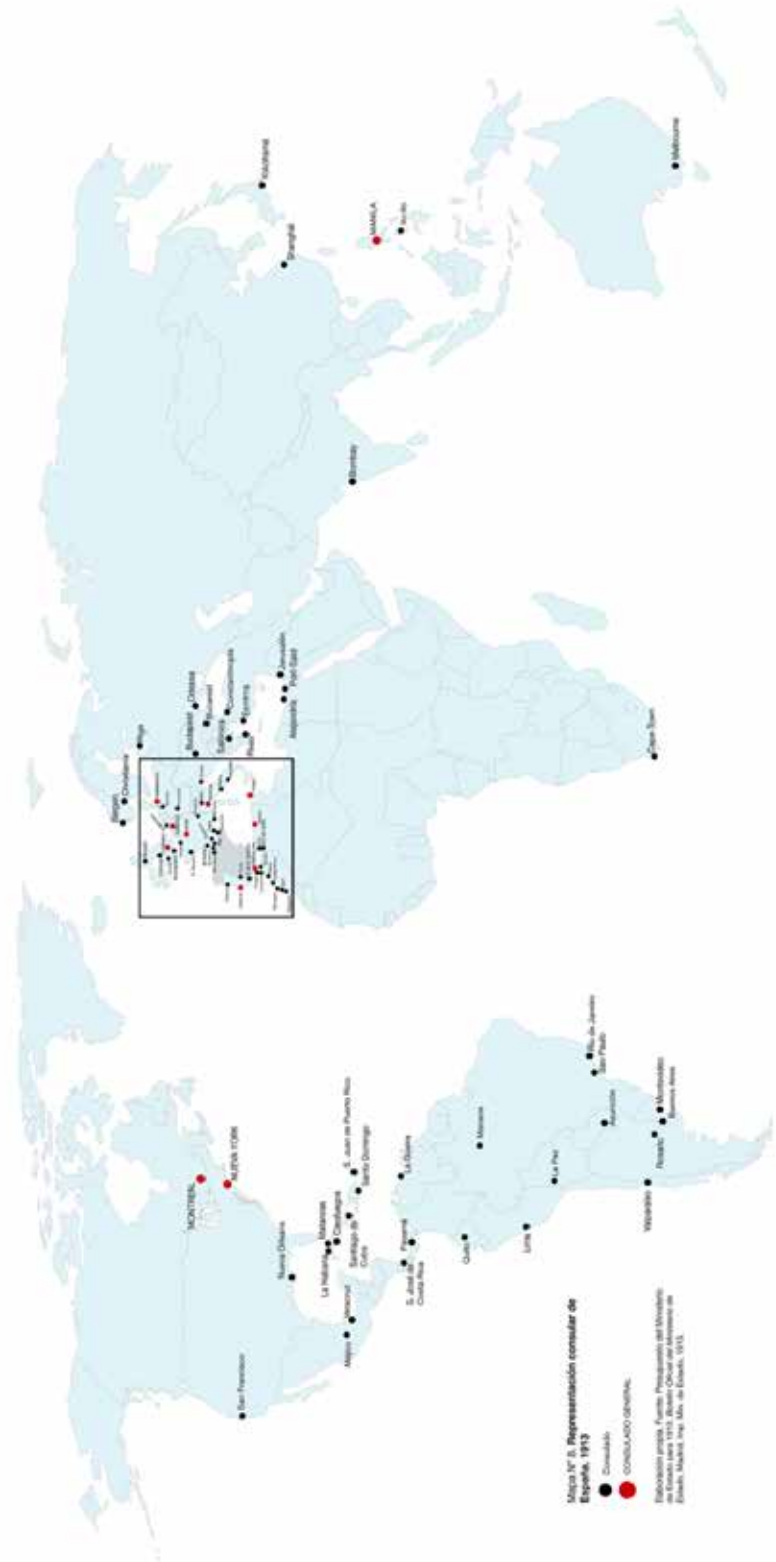
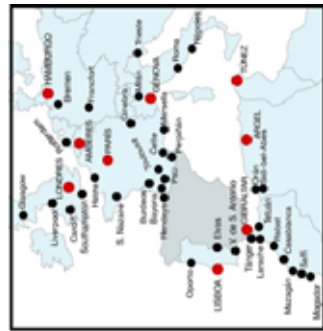


Mapa N.º 7. Representación consular de España, 1902

● Consulado

● CONSULADO GENERAL

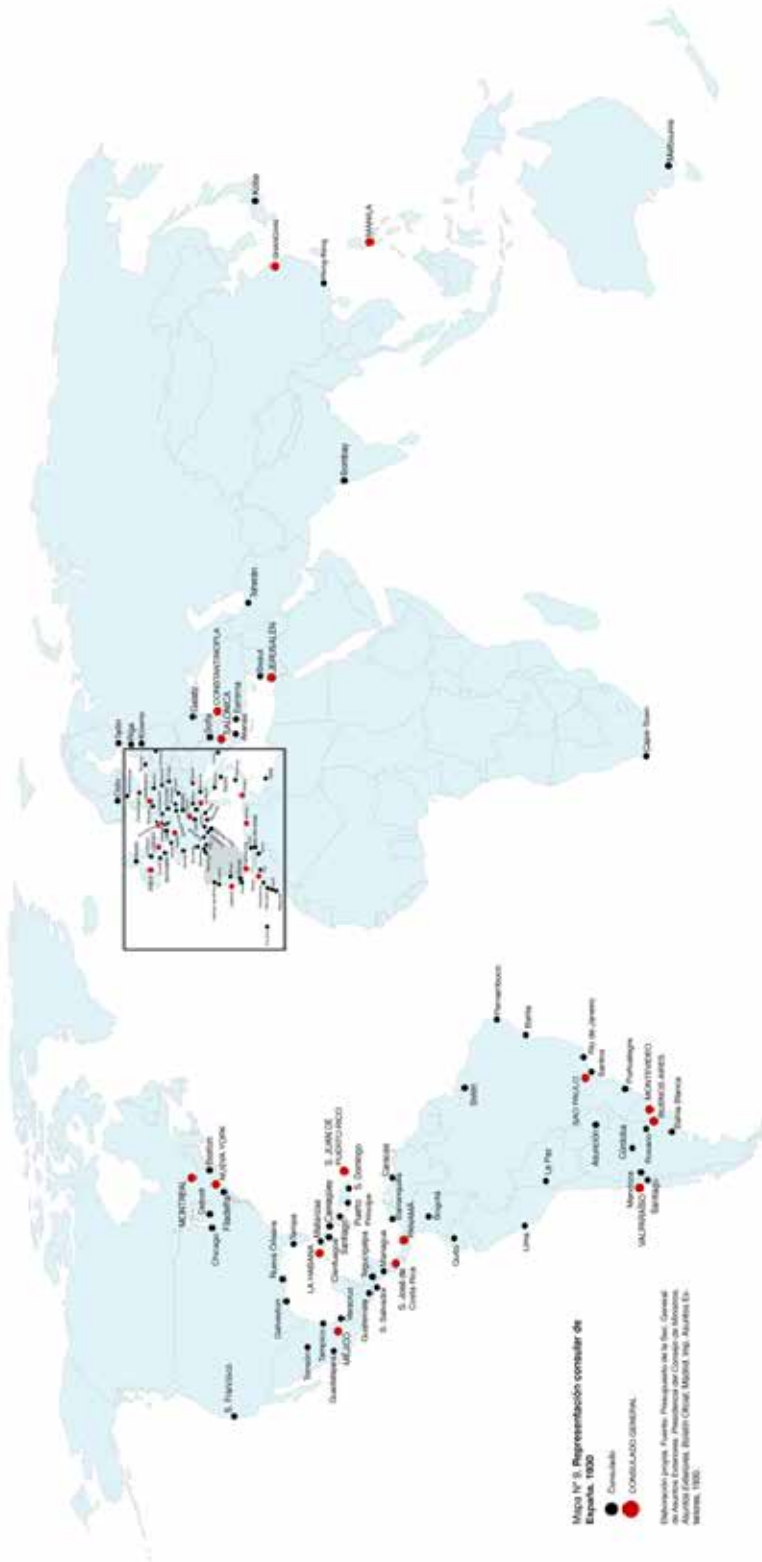
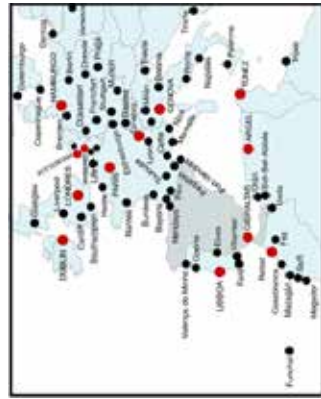
Elaboración propia. Fuente: *Resumen Estadístico del Ministerio de Fomento* (1902). *Anuario Oficial del Ministerio de Fomento*. Madrid, Imp. de la Real Casa de Correos, 1902.



MAPA Nº 8. Representación consular de España, 1975

● Consulado
● CONSULADO GENERAL

Elaboración propia. Fuente: Procedimiento del Ministerio de Asuntos Exteriores, 1975. Archivo General de Simancas en España, Madrid, 1979. Vol. 10, folios 1415.



Mapa IV-5. Representación consular de España, 1930

● Consulado

● Consulario

Información: Javier Aguado. Reimpreso de la Real Sociedad de Estudios Económicos. Presidencia del Consejo de Ministros. Anuario Estadístico. Boletín Oficial. Madrid, 1930. Fuentes: EA, Madrid, 1930.

3. 4. *Representación consular de Francia*

Si confrontamos la situación española con la francesa, ayudados de los mapas y cuadros que van unidos a este apartado y los que ya hemos visto, podemos inferir varias ideas. En primer lugar, también en el ámbito de la representación consular Francia partía de una mejor posición con respecto a España. A principios del siglo XX su red consular estuvo considerablemente más desarrollada que la española. No solamente en Europa —en especial en la zona oriental— era superior numéricamente, sino también en América, donde aparte de una ligera ventaja española en Centroamérica, Francia estaba mejor representada en la parte sur del continente, lo que no quiere decir que lo estuviera ya de manera óptima. Pero sobre todo, se observa con claridad una mayor diseminación por unas zonas en que España o bien no estaba presente o bien lo hacía de modo extremadamente reducido. Nos referimos en especial a Oriente Próximo y a Extremo Oriente, con destacado predominio de China³⁵², dos zonas que, como hemos visto, han tenido una tradicional relevancia para el país galo.

La explicación a esta buena posición con que afrontaba Francia el siglo XX hay que buscarla, como nos dice Baillou, en las últimas décadas del siglo XIX, tras la *défaite* de 1870 ante Prusia. Se propusieron los prohombres de la nueva república compensar la debilitada posición de Francia en Europa por una presencia más fuerte y activa en los mercados mundiales, tratando de hacer que la expansión comercial fuera cada vez más la primera función de la diplomacia³⁵³, anhelo que habíamos visto también en el caso de España.

«Parlementaires, membres du gouvernement, hauts fonctionnaires de l'Administration —afirma Baillou— regardent l'ouverture de nouveaux marchés, les investissements et la fondation de firmes à l'étranger comme un élément essentiel du dynamisme de l'économie nationale, comme un facteur de puissance et de rayonnement ; la compétition économique sur les marchés mondiaux [...] apparaît comme la forme moderne de la rivalité traditionnelle entre les États, l'expansion industrielle et commerciale est considérée comme un des aspects essentiels de la grandeur nationale.»³⁵⁴

El mapa consular se intentó adaptar, por lo tanto, en las décadas siguientes a las necesidades del comercio, partiendo de una idea básica: «puisque l'activité de ces courants commerciaux se manifeste nécessairement vers les pays lointains, il faut que la force du corps consulaire soit autant que possible reportée du centre vers les

³⁵² Como refiere Baillou, fue la penetración europea en Extremo Oriente y el desarrollo del régimen de concesiones en China lo que obligó a Francia, a finales del siglo XIX, a ampliar de forma notable su representación consular en Asia. Vid. Jean BAILLOU: *Les affaires étrangères...*, pp. 133.

³⁵³ *Ibidem*, p. 255, donde comprobamos que, al igual que hemos visto en España, «d'année en année, la discussion du budget des Affaires étrangères est, pour les députés, l'occasion de réaffirmer ce point de vue.»

³⁵⁴ *Ibidem*, p. 256.

extrémités».³⁵⁵ No obstante, estas intenciones no lograron hacerse realidad en la medida necesaria. Como afirma Bruno Ricard, a la altura de 1914 «la répartition des postes laissait encore largement à désirer [...] et cela après maintes réformes consulaires», lo que derivaba en una información económica exterior con grandes lagunas:

«De fait, il s'ensuivait irrémédiablement d'incommensurables déserts documentaires forts préjudiciables: la France n'était représentée aux Indes britanniques qu'à Bombay et Calcutta. Or, le sous-continent indien était le sixième fournisseur de la France en 1906, avant même l'Italie et la Suisse, et le deuxième extra-européen, après les États-Unis. Que dire encore en constatant qu'à l'intérieur d'un quadrilatère ayant Chicago, Washington, La Nouvelle-Orléans et San Francisco pour sommets, le vide le plus absolu régnait ! Ni Saint-Louis, ni Denver ne furent alors jugés dignes de combler une bien inquiétante lacune.»³⁵⁶

Si acudimos a la información comercial, comprobamos que se correspondían con esta situación, notándose un importante repliegue de las exportaciones francesas hacia zonas próximas, esto es, los países europeos cercanos y las colonias del Norte de África. «La France ne semble donc pas tirer profit de la mondialisation [...], elle ne parvient pas à intensifier ses exportations vers des pays émergents de l'époque en forte croissance comme les États-Unis, le Japon ou encore l'Argentine.»³⁵⁷

En definitiva, como nos ilustran con claridad los tres mapas propuestos, insertos al final del apartado, y nos confirman los cuatro cuadros (Nº 11, 12, 13 y 14 en anexo), a pesar de aquella ventajosa situación inicial, la red consular francesa no conoció el mismo desarrollo que su vecina del sur. En la primera década analizada (de 1903 a 1913) estuvo prácticamente estancada, y en las dos siguientes, si bien creó un número relativamente importante de consulados —de manera que terminó el periodo con cincuenta y dos más que al inicio— fue a costa de cerrar consulados generales, de modo que el saldo final de estos es negativo (en 1929 tan sólo le quedaban veinte de los treinta y cuatro con que había comenzado el siglo).³⁵⁸

De esta manera, en el continente americano, mientras que España fue aumentando de forma regular su representación consular, Francia conoció, en cambio, un ligero retroceso en la década que antecedió a la Primera Guerra mundial y, si bien en los años siguientes pudo imprimirle un determinado impulso, no llegaría

³⁵⁵ Rapport fait au nom de la commission du Budget par M. Georges Berger, Nº 476 (1898), p. 20, citado por Jean BAILLOU: *Les affaires étrangères...*, p. 257.

³⁵⁶ Bruno RICARD: *L'État et l'expansion commerciale...*, pp. 227-228.

³⁵⁷ Stéphane BECUWE, Bertrand BLANCHETON y Léo CHARLES: «Les grandes tendances...», p. 1535.

³⁵⁸ Hay que indicar también la existencia de un gran número de vice-consulados, junto a una amplia red de agentes honorarios, que estaban comprendidos dentro de las demarcaciones de estos consulados, una estructura complementaria que también nos encontramos en España.

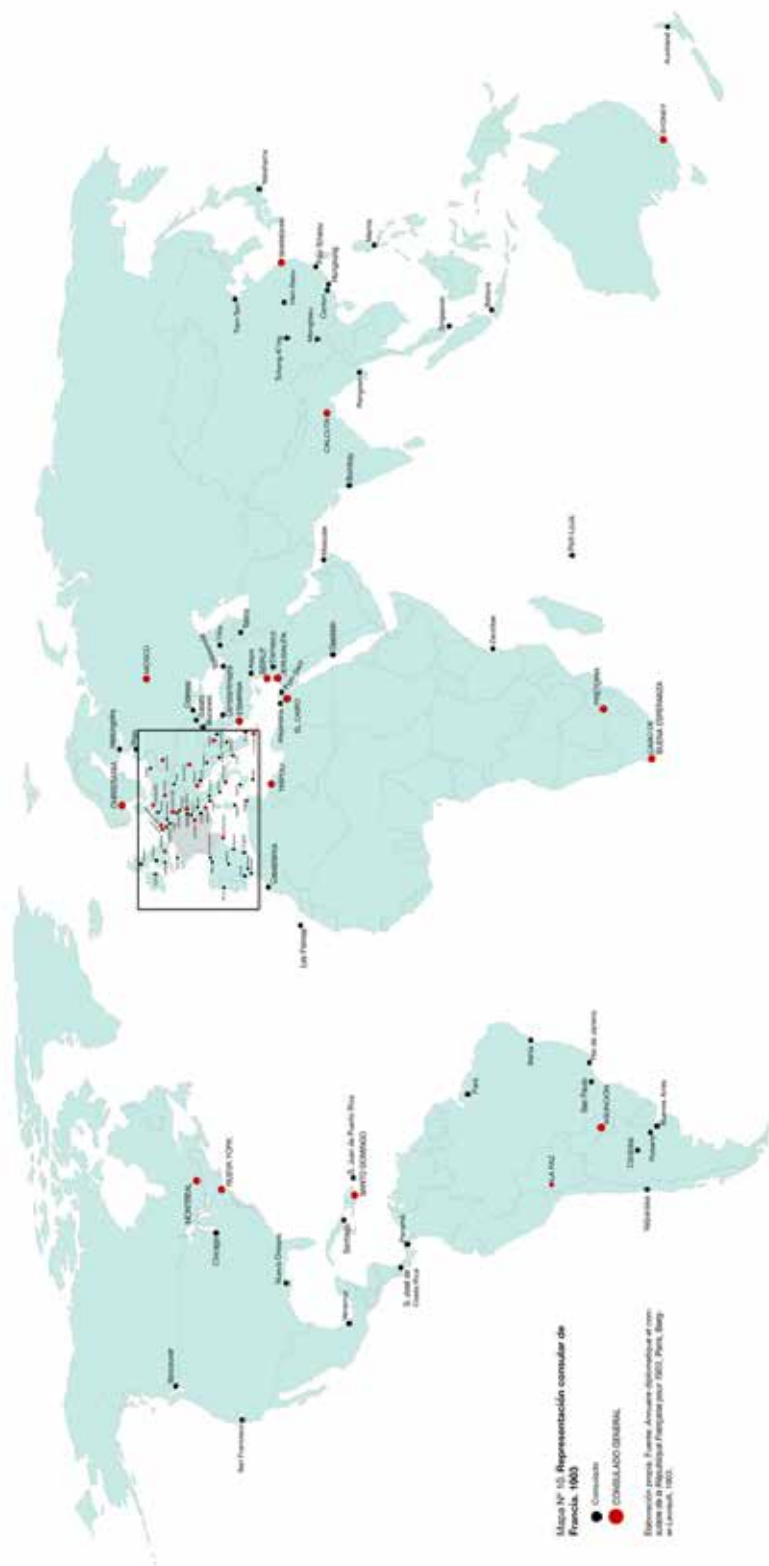
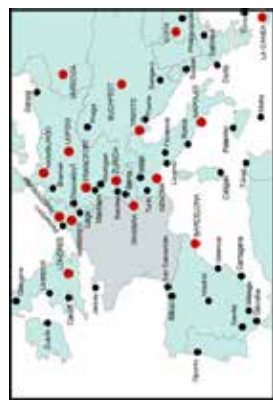
a alcanzar las cifras de España, quedándose muy por debajo de su nivel. Podemos confirmar, por lo tanto, la impresión de Bruno Ricard, quien afirmaba que «depuis 1910, l'Amérique latine n'entraîne visiblement plus dans les préoccupations primordiales des bureaux du Quai d'Orsay.»³⁵⁹

Fue mayor el desarrollo que experimentó en el este europeo y en Próximo Oriente, y en cierta medida también en el Extremo Oriente; sin embargo, en el centro, sur y norte de Europa podemos decir que los cambios fueron menos lineales, variando a menudo la categoría de los consulados o la ubicación de los mismos, lo que nos puede hablar de una constante adaptación a la situación internacional y también a nivel interno de los distintos países.

* * *

Resumiendo las conclusiones que hemos ido adelantando a lo largo del apartado, el análisis de la evolución de las redes diplomáticas y consulares nos ha permitido mostrar las orientaciones y tendencias de ambos Estados y señalar las regiones y países que cada uno de ellos fue privilegiando. De esta manera, si bien tanto Francia como España siguieron concentrando una parte sustancial de sus efectivos diplomáticos y consulares en el Viejo Mundo, ambos ampliaron sus redes extra-europeas, con claras diferencias en las direcciones emprendidas. España privilegió el continente americano, emplazando lo principal de su representación diplomática y consular en aquellas regiones hacia las que se dirigió mayor proporción de su comercio exterior así como mayor caudal migratorio. Francia, diversificando más sus redes, tuvo una presencia mayor en espacios en que España no estuvo apenas presente, como Extremo Oriente. En todo caso, hemos podido comprobar que en ambos países estas tres décadas implicaron importantes avances en la superación del carácter eurocentrista en cuanto a la orientación territorial de la presencia diplomática y consular, que había definido la diplomacia del siglo anterior.

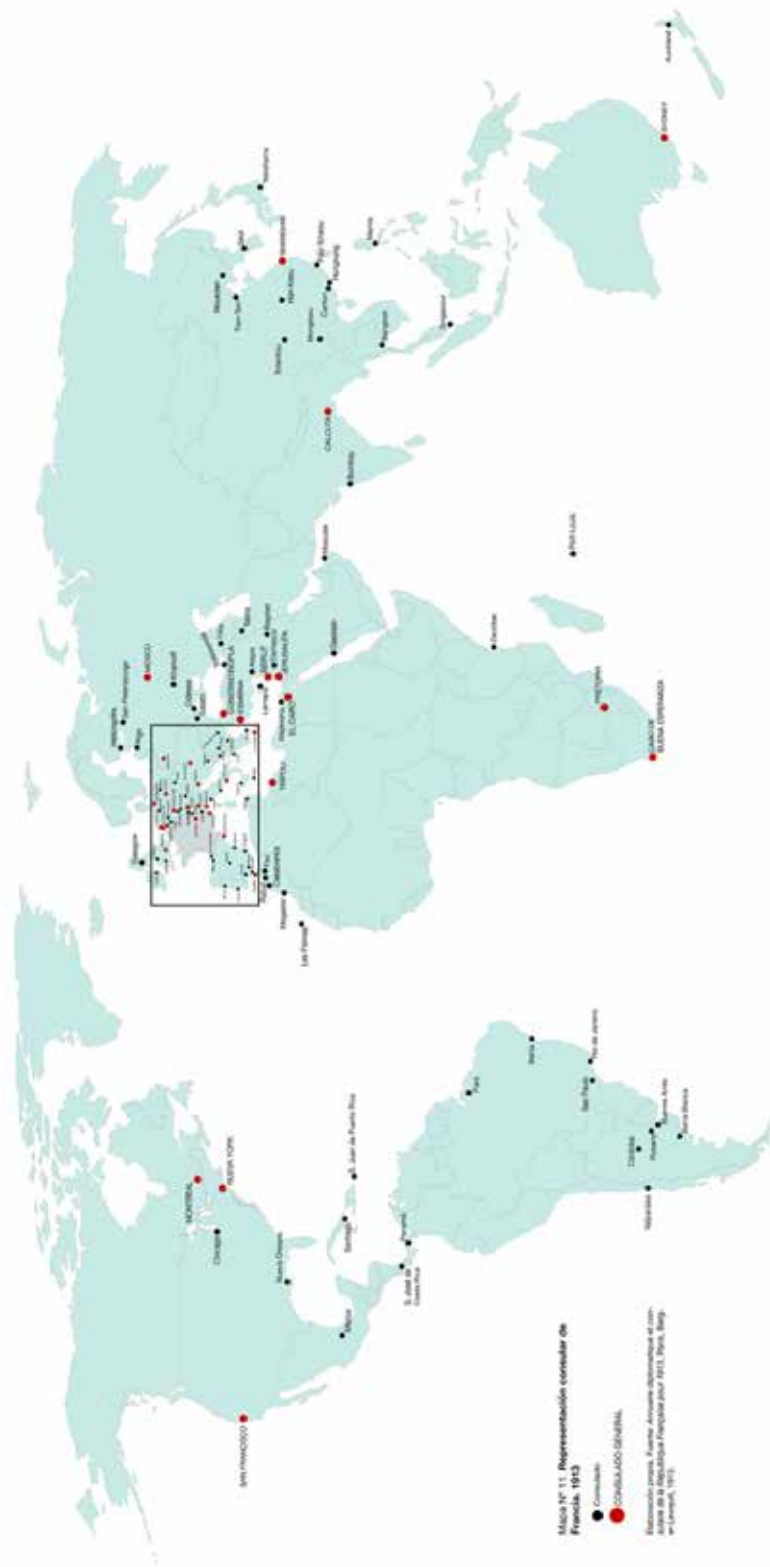
³⁵⁹ Bruno RICARD: *L'État et l'expansion commerciale...*, p. 288.



Mapa N.º 13. Representación consular de Francia, 1900

- Consulado
- CONSULADO GENERAL

Elaboración propia. Fuente: Anuario diplomático de consules de la República Francesa para 1900. París, 1899, en Lemaire, 1900.

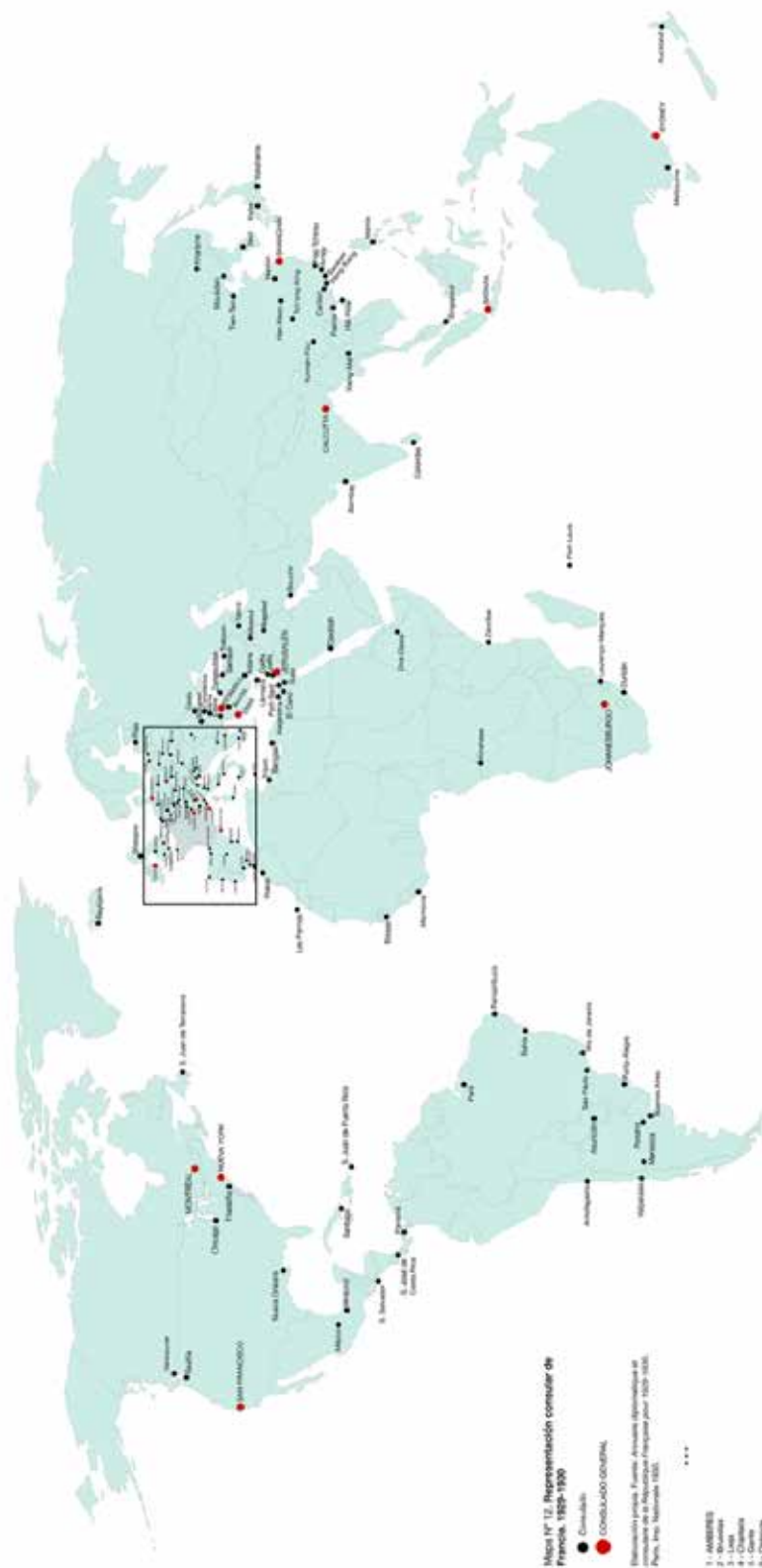


Mapa N° 11. Representación consular de Francia, 1913

● Consulate

● CONSULADO GENERAL

Elaboración propia. Fuente: Anuario diplomático de las Américas de la República Francesa para 1913. París, Sirey en Lormet, 1913.



Mapa N.º 12. Representación consular de Francia, 1829-1920

● Consulados
 ● CONSULADO GENERAL
 Información procedente de: *Fuentes: Archives diplomatiques et consulaires de la France, 1829-1920*.
 París, 1994. Reimpresión 1995.

- 1 - América
 2 - África
 3 - Asia
 4 - Europa
 5 - Oceanía
 6 - Océanos

IV

VINO NUEVO EN ODRES VIEJOS.
LAS DIPLOMACIAS NACIONALES FRENTE
AL MULTILATERALISMO

Seguramente la consecuencia más directa y claramente genuina que tuvo la Gran Guerra para las prácticas diplomáticas fue el asentamiento del multilateralismo, no como sustitución del sistema interestatal imperante hasta el momento, pero sí como «novedad fundamental» insoslayable.¹ Y de nuevo es importante que escogamos bien los términos, en este caso el de *asentamiento*, pues como nos recuerda Raphaële Ulrich-Pierre, «on sait [...] que des conférences réunissant plusieurs pays ont déjà eu lieu avant 1914»²; sin embargo, «c'est véritablement la Première Guerre mondiale qui accélère le mouvement amorcé vers la diplomatie multilatérale»³ y, añadimos nosotros, la que hace que este sistema se asiente con visos de permanencia. Por un lado, mediante el recurso habitual⁴ y no excepcional o puntual como con anterioridad, a las reuniones de los mandatarios en conferencias: «C'est là que sont prises d'importantes décisions "au sommet", non plus seulement dans la discrétion des chancelleries et par l'entremise des ambassadeurs.»⁵ Y por otro lado, mediante la organización de esa modalidad de diplomacia por una institución internacional —la Sociedad de Naciones— que coordinaría los trabajos de sus miembros a través de diversas secciones, al tiempo que instituía su reunión periódica para la solución de los problemas.

De esta manera, aunque el ejercicio del multilateralismo no se agotó en la Sociedad de Naciones —países como los EEUU no estuvieron en su seno y, sin embargo, participaron de aquel por otras vías—, esta institución fue el principal escenario en que se puso en práctica, intentando con ello definir y construir un nuevo orden

¹ Juan Carlos PEREIRA y José Luis NEILA: «La España de Alfonso XIII en el sistema internacional de posguerra (1919-1931)», en *Historia Contemporánea*, N° 34, 2007, pp. 117-154, p. 121.

² Miguel Ángel Ochoa Brun recoge las distintas manifestaciones de «diplomacia multilateral» que se habían dado en el siglo XIX y en las que había participado España, leyéndolas como precedentes de la que se desarrollará con la Sociedad de Naciones o la Organización de las Naciones Unidas, entre otras. Vid. Miguel Ángel OCHOA BRUN: *Historia de la Diplomacia Española*, vol. XII, *La Edad Contemporánea, siglo XIX*, Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores, 2017, pp. 322-326.

³ Raphaële ULRICH-PIER: *René Massigli (1888-1988). Une vie de diplomate*, Bruselas, Peter Lang, 2006, p. 130.

⁴ La periodista francesa Louise Weiss había contado 20 conferencias entre 1920 y 1922. Louise WEISS: *Mémoires d'une Européenne*, tomo II (1919-1934), París, Payot, 1969, p. 153, citado en *Ibidem*, p. 104.

⁵ *Ibidem*, p. 104.

internacional, basado no ya en el equilibrio de poder, sino en la noción de seguridad colectiva.

Sabemos que la idea de una organización internacional que aglutinara a las diferentes naciones con el objetivo de preservar la paz e impedir la guerra no era nueva en los años 1914-1918. En España, aunque con menor repercusión que en otros países, localizamos, en uno de los círculos más activos y preocupados por el campo de las relaciones internacionales —el de la Universidad de Oviedo— trabajos estructurados de análisis sobre una posible organización jurídica y política del mundo, ya en los momentos finales del siglo XIX, motivados por la preocupación de aquellos estudiantes y profesores por las guerras coloniales y con los EEUU en que estaba inmersa España.⁶ Más tarde, en 1909 el político francés Léon Bourgeois, que había sido presidente del Consejo de ministros y ministro de Asuntos Exteriores, publicaría una obra titulada *Pour une Société des Nations*⁷, acaso la primera en dar nombre y una estructura a esos proyectos de organización internacional. Y como señala Jean-Michel Guieu, con anterioridad a la guerra había, en lo que a Francia se refiere, reflexiones por parte de los medios pacifistas «qui prônaient déjà la constitution d'une organisation internationale pourvue des sanctions nécessaires afin de maintenir la paix».⁸ Por otro lado, a lo largo de la guerra, fueron numerosas las iniciativas, sobre todo de carácter privado (*League of Nations Society* creada en mayo de 1915 en el Reino Unido, o *League to enforce Peace*, que vio la luz al mes siguiente en los EEUU) en favor de una organización de estas características. Sin embargo, fue el presidente estadounidense Woodrow Wilson quien consiguió canalizar esas voluntades, desde el prestigio que se había granjeado a nivel mundial⁹ e imponer su planteamiento en la Conferencia de la Paz de París, desde la posición que había adquirido su país en el devenir de la guerra.

Ahora bien, si el principio estaba claro y era compartido por una amplia porción de los estadistas, así como por la opinión pública de los distintos países beligerantes

⁶ Leopoldo PALACIOS MORINI: *Los Mandatos internacionales de la Sociedad de Naciones* (discurso de ingreso en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas), Madrid, Minuesa de los Ríos, 1927, pp. 108-109.

⁷ Entre los trabajos existentes sobre Bourgeois, citamos la obra colectiva coordinada por Alexandre NIESS y Maurice VAISSE (dirs.): *Léon Bourgeois : Du solidarisme à la Société des Nations*, Langres, Dominique Guéniot, 2006.

⁸ Jean-Michel GUIEU: «“Pour la paix par la Société des Nations”. La laborieuse organisation d'un mouvement français de soutien à la Société des Nations (1915-1920)», en *Guerres mondiales et conflits contemporains*, N° 222, 2006, pp. 89-102, p. 89.

⁹ Margaret MacMillan describe el recibimiento entusiasta que tuvo Wilson a su llegada a Europa. «Il était facile de se moquer de Wilson et beaucoup n'ont pas manqué de le faire. Il est facile aussi d'oublier combien en 1919 ses principes avaient de retentissement [...] En 1919 l'heure des désillusions n'avait pas encore sonné et le monde était prêt à l'écouter.» Margaret MACMILLAN: *Les Artisans de la paix*, París, JC Lattès, 2006, pp. 29-51, la cita, en la p. 49.

—y de muchos de los neutrales—, habiendo una cierta unanimidad en la formulación de unos principios generales, otra cosa muy distinta es que ese acuerdo se extendiera al formato concreto que debían adoptar los medios y herramientas que fueran a arbitrarse para lograr los objetivos enunciados.¹⁰ El reto radicó, así, en la concreción de la idea y en la definición del organismo propuesto. El proyecto puso sobre la mesa todo un conjunto de cuestiones sobre las que debieron reflexionar los estadistas, conscientes de que suponía una profunda alteración del marco en que se habían entendido hasta el momento las relaciones entre estados, y a las que tuvieron que dar respuesta. Esos debates, tanto como las soluciones adoptadas —o acaso más que estas— revelan la actitud de los distintos actores ante la innovación que tenían delante, sus temores y recelos, sus expectativas y grado de confianza así como los límites más allá de los cuales no estaban dispuestos a transigir.

A pesar de no haber sufrido los horrores de la guerra, los países neutrales —pequeñas y medias potencias— también encontraron razones de peso para no quedarse al margen del nuevo sistema. «La Sociedad de Naciones ofrecía nuevos alicientes y nuevos horizontes a estas potencias para participar en la vida internacional».¹¹ El estudio comparado que nos proponemos en este capítulo nos permitirá comprobar que en ambos casos, representados aquí por Francia y España, fueron planteadas unas cuestiones similares, relativas a la naturaleza de la proyectada institución, la implicación que iba a tener para la soberanía nacional, o el carácter de sus funcionarios; que algunas de las respuestas dadas a estos interrogantes fueron coincidentes; que no todos los estadistas, políticos y diplomáticos franceses fueron unos entusiastas defensores de la Sociedad y de los métodos planteados, sino que las divergencias fueron más bien la norma; que en el caso español, la percepción de la nueva institución como un escenario ventajoso para el país se impuso a los temores y recelos, justificando el continuo interés de los gobiernos, incluso a falta de una opinión pública activa en este sentido.

Por último, este estudio comparado nos permitirá contestar la pretendida excepcionalidad de la España alfoncina en su concepción utilitarista de la Sociedad de Naciones, que a menudo ha sido opuesta por la historiografía tanto a la actitud del país en su siguiente etapa como a la adoptada por otras naciones.¹² Si la monarquía de Alfonso XIII vio en esta organización un medio para la defensa de sus intereses nacionales, no estaba actuando de manera diferente a potencias de primer orden como Francia, como quedará de manifiesto en las páginas que siguen.

¹⁰ Francis Paul WALTERS: *Historia de la Sociedad de Naciones*, Madrid, Tecnos, 1971, p. 39.

¹¹ Juan Carlos PEREIRA y José Luis NEILA: «La España de Alfonso XIII...», p. 122.

¹² Francisco QUINTANA: «La política exterior española en la Europa de entreguerras: cuatro momentos, dos concepciones y una constante impotencia», en Hipólito DE LA TORRE (coord.): *Portugal, España y Europa. Cien años de desafío (1890-1990)*, Madrid, UNED, 1991, pp. 51-74; Gerie BLEDSOE: *Spain in the League of Nations, 1920-1931*, tesis doctoral, Florida State University, 1972.

1. La Sociedad de Naciones, una organización anhelada por el pueblo

1. 1. Francia: un movimiento que se abre camino con dificultad

Si bien es cierto, como hemos apuntado, que en los años precedentes al estallido de la guerra existieron movimientos que preconizaron la puesta en marcha de una organización internacional capacitada para mantener la paz, la contienda imprimió urgencia a la reacción y a la reflexión decidida sobre estos planteamientos. Como pone de manifiesto Jean-Michel Guieu, Francia presentó un importante retraso con respecto a otras potencias beligerantes como Reino Unido o Estados Unidos en la organización de las fuerzas sociales que militaron por una Sociedad de Naciones. Si en estos dos países ya estaban actuando sendas ligas en la primera mitad de 1915, en Francia no fue hasta 1916 y, sobre todo, 1917 cuando un movimiento de relevancia fue constituido. Y aún así, su vigor estuvo lejos del que presentaron sus homólogos anglosajones.

Una de las razones principales que explican este retraso reside en la hostilidad con la que miraban las autoridades francesas estos movimientos, sospechosos de pacifismo, en un tiempo en que debían preservar la moral de los franceses, y la consiguiente actividad de la censura. Junto a ello, hay que situar la ausencia de unidad entre las distintas iniciativas existentes. Sólo al final de la guerra, con la creación, en noviembre de 1918, de la *Association française pour la Société des Nations* (AFSDN), la primera gran asociación gala de esta naturaleza, dio comienzo un proceso de integración de las distintas entidades y agrupaciones en favor de la SDN, con el objetivo de remediar la referida situación. El punto culminante de este proceso lo supuso la constitución, el 2 de junio de 1920, de la *Fédération française des associations pour la SDN*, en la que jugó un papel decisivo la AFSDN, presidida por Léon Bourgeois. Sin embargo, los años 20, con la creación de nuevas organizaciones con objetivos similares, mantuvieron abierto este problema de la dispersión de fuerzas, «rendant de ce fait bien difficile la concentration de moyens substantiels et, de ce fait, la conquête véritable de l'opinion publique».¹³

Con todo, la movilización en favor de la SDN revistió en Francia una gran actividad, que implicó a muchos sectores de la opinión pública. En el momento del primer gran agrupamiento, a principios de 1918, fueron dieciséis las organizaciones que se dieron cita. Por su parte, la AFSDN consiguió agrupar a representantes de diferentes

¹³ Jean-Michel GUIEU: «Pour la paix par la Société des Nations...», pp. 89-102; la cita, en la p. 102. Son varios los trabajos que analizan los movimientos franceses en favor de la Sociedad de Naciones tanto en los años de guerra como con posterioridad a los mismos. Podemos citar los de Andrzej Maciej BRZEZINSKI: «De l'histoire du mouvement français pour la Société des Nations dans les années 1916-1919», en *Polish Western Affairs*, vol. XXIX, Nº 2, 1988, pp. 199-211 y la tesis doctoral de Christian BIREBENT: *Les mouvements de soutien à la SDN en France et au Royaume-Uni (1918-1925)*, Université de Paris X, 2002, en que presenta un análisis del movimiento en su conjunto, enriqueciendo el estudio con la perspectiva comparada.

ámbitos de la sociedad: diputados y senadores tanto de la izquierda como de la derecha, dirigentes de diversos sindicatos nacionales y de la patronal, personalidades religiosas, universitarios y escritores.¹⁴ Veamos qué papel reservaban los responsables políticos y diplomáticos a la opinión pública de cara a la nueva organización.

1. 2. *La opinión pública, un actor en busca de papel*

El debate originado en el seno de la comisión interministerial que se creó en Francia en 1917 para estudiar los proyectos de SDN¹⁵, pone de manifiesto que en el camino que había emprendido, la diplomacia no podía desentenderse ya de ese nuevo actor¹⁶; sin embargo, aparte de evidenciar los diversos matices, no quedaron claras —o simplemente no hubo— unas conclusiones que marcaran la actuación futura de los responsables políticos.¹⁷ El diplomático y antiguo delegado francés en las conferencias de La Haya, Paul D'Estournelles de Constant, había querido introducir un elemento de realismo en el debate en torno al sustento de la SDN por parte de la opinión pública, buscando con ello rebajar la efervescencia que reinaba en muchos sectores en lo relativo a la institución.

En primer lugar, ante los deseos de algunos de sus compañeros de ganarse el apoyo masivo de la sociedad hacia el nuevo organismo, D'Estournelles abogó por ser francos en esas campañas y explicar con valentía lo limitado de la acción de la futura SDN. Quería evitar que en el futuro hubiera decepción por parte de la sociedad, como resultado del contraste entre las expectativas creadas por una percepción de la SDN como «une panacée et que le seul fait de parler de sa constitution écarterait toute possibilité de guerre», y la realidad de su alcance limitado. Y en segundo lugar, rebajó igualmente

¹⁴ Jean-Michel GUIEU: «Pour la paix...», pp. 94-95 y 99.

¹⁵ A pesar de la oposición de las autoridades francesas a estos movimientos en tiempos de guerra, comprensible precisamente en ese escenario, en el verano de 1917, tras la entrada en guerra de los Estados Unidos, se sintió la necesidad de comenzar a estudiar con decisión aquellos proyectos, que estaban tomando fuerza en el ámbito internacional; de esta manera, se puso en marcha, al igual que en el Reino Unido, una comisión encargada de «considerar la forma que debía tomar la nueva institución». Vid. Francis Paul WALTERS: *Historia de la Sociedad de Naciones...*, p. 40. Y sobre la comisión y sus trabajos: Scott G. BLAIR: «Les origines en France de la SDN. La Commission interministérielle d'études pour la Société des Nations, 1917-1919», en *Relations internationales*, N° 75, 1993, pp. 277-292.

Presidida por Léon Bourgeois y actuando como vice-presidentes el almirante Lacaze y el embajador Jules Cambon, la comisión francesa estaba compuesta de diplomáticos como Gabriel Hanotaux, Pierre de Margerie, Jean Gout o Bernard Clauzel, profesores de universidad, sobre todo de las facultades de Derecho, como J. Basdevant, A. Weiss o Lyon-Caen, así como otras personalidades provenientes de los medios militares, como el general Vidalon o el capitán Petit, entre otros.

¹⁶ Para una visión amplia de la actitud de la opinión pública francesa hacia la obra de los negociadores de la Conferencia de la Paz, véase la obra de Pierre MIQUEL: *La paix de Versailles et l'opinion publique française*, París, Flammarion, 1972.

¹⁷ De hecho, la comisión, a la hora de explicitar las funciones de los órganos de la SDN, prefirió no pronunciarse sobre la misión que le correspondería en relación a la opinión pública, emplazando a que fuera el propio órgano de gobierno de la futura Sociedad quien lo determinase. Vid. Commission pour l'étude de la SDN, Rapport de M. Gout, 28 Mai 1918, AD, Série SDN, N° 4, p. 201.

la importancia que debía otorgarse en la organización de la sociedad internacional al peso de la opinión pública, especialmente a su capacidad de intervención en la prevención de conflictos bélicos. Reconociendo el error «génèreuse, naturelle, mais complète» en que cayeron muchos al creer que la opinión pública tendría «contre la guerre, contre la possibilité de la surprise d'une agression, une véritable force morale de protestation et d'opposition»¹⁸, subrayó el hecho de que entre los instrumentos con los que habría que dotar a la SDN para su misión de impedir nuevas guerras, no se podría contar con la sanción de la opinión pública, sino tan sólo con cuatro sanciones concretas, limitadas y determinadas: la diplomática, la jurídica, la económica y la militar.¹⁹

Una postura enfrentada, de la que se habían hecho eco los comisionados franceses, la encontramos en el político británico Lord Robert Cecil²⁰: si bien era cierto que la opinión pública no había podido impedir el estallido de la guerra²¹, no lo era menos que esta desempeñó un importante papel a lo largo del conflicto, sirviendo como muestra de ello el interés de los distintos actores en atraerse, mediante una importante labor propagandística, su favor; y no era menos cierto aún —y aquí radicaba la diferencia fundamental con la opinión de D'Estournelles— que se podían poner los medios para darle a la opinión pública la capacidad de actuar. Es más, para Cecil, el principal objetivo con el que habría de fundarse la Sociedad de Naciones era permitir que aquella pudiera intervenir. Se trataba de institucionalizarla para poder ser aprovechada en beneficio de la paz, ya que toda vez que, por medio del tratado fundador, las naciones estarían obligadas a someter sus diferencias y conflictos a «une discussion complète et publique»²², el tiempo que se emplearía en llevar a cabo esa discusión lo utilizaría la opinión pública para organizarse y

¹⁸ No estaba culpando a la opinión pública de no haberse manifestado o de no haber querido intervenir, sino que buscaba las causas de esa ausencia en la acción de «ceux qui auraient dû l'interpréter», especialmente una «certaine presse», que o bien la habrían ahogado, o bien la habrían falseado. A diferencia de otros de sus compañeros, ante la constatación de esta realidad, no proponía trabajar por educar e instruir a esa opinión pública, para que su voz pudiera llegar a tener un peso en el panorama internacional, sino que se decantaba sencillamente por no contar con ella de una manera decisiva, por no basarse sobre ella como un dique de contención contra la guerra.

¹⁹ Commission pour l'étude de la SDN, 11^{ème} Séance, 20 Février 1918, AD, Série SDN, N° 2, pp. 196-198.

²⁰ Lord Robert Cecil (1864-1958), primer vizconde de Cecil, hijo del marqués de Salisbury, que había sido tres veces primer ministro británico, fue un estadista del Reino Unido y uno de los principales diseñadores del Pacto de la Sociedad de Naciones. Durante la Primera Guerra Mundial, Cecil ocupó los cargos de subsecretario de Estado del Foreign Office y ministro del Bloqueo. En 1916 comenzó a diseñar un proyecto para el mantenimiento de la paz internacional, cuyas ideas resultaron ser concordantes con las propuestas de Woodrow Wilson y del general Smuts, ministro de Defensa de Sudáfrica. Vid. <https://www.britannica.com/biography/Robert-Cecil> [consultado el 13 de septiembre de 2018].

²¹ Debido a que había sido aplastada por una acción militar rápida, sin tiempo por lo tanto para actuar.

²² La comisión francesa había traducido al francés todos los textos extranjeros con los que trabajaron; de ahí que las citas que ofrezcamos figuren en este idioma.

manifestarse.²³ La intervención armada de las potencias firmantes de dicho pacto solamente se produciría si la opinión internacional no hubiera sido capaz de imponerse. Se trataba, en consecuencia, de crear una institución con unas competencias muy limitadas, que evitaría además, según el parecer de Cecil, «tout empiètement sur la souveraineté nationale», pero con un protagonismo fundamental para la opinión pública internacional, asentando casi exclusivamente sobre sus hombros la responsabilidad de evitar el estallido de la guerra: «l'opinion mondiale pourra donc dès maintenant avoir une grande importance dans les rapports internationaux.»²⁴

Los británicos y estadounidenses se inclinaban por conceder a la opinión pública un papel principal, como se verá también en lo relativo a la constitución de la propia Sociedad. Proponían que a la Conferencia de la Paz se llevara un proyecto bien definido, aunque fuera provisional, con el objetivo de que se pudiera establecer un debate en la sociedad y, así, en las negociaciones se pudiera contar con el sentir de los pueblos. La diplomacia abierta y el protagonismo que algunos reclamaban para la opinión pública encontraban aquí un eco.²⁵

Sin embargo, no todos compartían esa confianza. Aimé de Fleuriau, ministro plenipotenciario de segunda clase en la Embajada francesa en Londres, daba cuenta en un telegrama del 5 de septiembre de 1919 de sus conversaciones con diferentes personalidades británicas en torno a la popularidad de la Sociedad de Naciones y exponía su propio análisis. En efecto, para algunos sectores británicos del entorno de Robert Cecil, la SDN gozaría, ya antes de su puesta en funcionamiento, del favor de la opinión pública, estimando que «son installation sera accueillie avec enthousiasme dans tous les pays du monde». El horror que la guerra habría infundido en los pueblos, como resultado «des atrocités commises pendant ces cinq dernières années» sería la razón que inspiraría este sentimiento entre las

²³ «[...] l'important c'est d'obtenir un délai et d'ouvrir une discussion —c'est-à-dire de gagner du temps pour permettre à l'opinion d'agir et à se renseigner». En términos muy parecidos se había pronunciado el Bryce Group muy al inicio de la guerra: «L'opinion publique universelle posséderait une force plus grande qu'elle n'a encore montré si elle pouvait trouver un organe effectif qui lui permit d'agir.» Vid. «Propositions pour éviter la guerre avec une préface par le vicomte Bryce», AD, Série SDN, N° 3. El Bryce Group fue el primer círculo británico en desarrollar la idea de una sociedad de naciones y el que promovió la fundación de la *League of Nations Society* británica. Fruto de su labor, en febrero de 1915 pudo presentar y hacer circular de manera privada el texto al que nos referimos, «Proposals for the Avoidance of War» en su versión original, que suponía un borrador de proyecto para un orden de post-guerra. En él presentaba como complementarias, para el mantenimiento de la paz, la acción moral de la opinión pública y el uso colectivo de la fuerza. Vid. Sakiko KAIGA: «The Use of Force to Prevent War? The Bryce Group's "Proposals for the Avoidance of War", 1914-1915», en *Journal of British Studies*, N° 57, 2018, pp. 308-332.

²⁴ Plan de Lord Robert Cecil (Extrait du Discours prononcé à l'Université de Birmingham d'après le *Times* du 13 Novembre 1918), AD, Série SDN, N° 6.

²⁵ Projet américain (traduction d'après le *Daily Mail* du 7 Janvier 1919), AD, Série SDN, N° 6, pp. 99-103.

diferentes sociedades. Ahora bien, Fleuriau —quien «regrette de ne pas pouvoir partager leur opinion»— matizó mucho el alcance de ese sentir popular. Si bien le parecía evidente que los ejércitos estuvieran hartos de los combates y estuvieran deseando la desmovilización, temía que «ce sentiment peut être de courte durée et il n'est pas démontré que la paix soit le but unique des diverses nations ou qu'il doive le rester pendant les prochaines années.» Esta observación y la explicación que ofrecía a continuación para apoyarla nos hablan de un diplomático con una certera capacidad de análisis, tanto del momento en el que hablaba como de las posibles consecuencias derivadas del mismo:

«Partout les populations constatent que la fin des hostilités n'est pas la fin des difficultés de l'existence. Depuis l'armistice, la vie est devenue plus chère. L'approvisionnement de l'Europe pendant l'année qui vient n'est pas assuré. On ne sait comment on se chauffera l'hiver prochain. En un mot les peuples pourront bientôt se dire que la paix n'offre pas tous les avantages qu'ils en attendaient et que la guerre n'est pas la fin des maux.

En même temps la guerre a éveillé partout l'esprit national, on pourrait dire l'impérialisme, avec toutes ces exigences et toutes ces susceptibilités. Les conséquences de cet état d'esprit sont évidentes en Italie, en Roumanie, en Pologne, même en France, en Angleterre et aux États-Unis, où la bataille contre le traité allemand est inspiré par les traditions du nationalisme américain. Et cela est d'autant plus grave qu'il existe dans tous ces pays des hommes qui regretteront peut-être la guerre dont ils sont fatigués aujourd'hui si la paix ne leur offre que des déceptions.»²⁶

Era precisamente en esa condición en la que estaba contenido el reproche de Aimé de Fleuriau hacia la SDN: esta debía lograr que la población la concibiera como el instrumento necesario para afirmar y relanzar la cooperación económica internacional con el objetivo de reorganizar y reconstruir las economías de los países que hicieron la guerra. Pero para ello, como le recordó Fleuriau a Cecil, «il faut lui assurer un bon départ, pour qu'elle acquière l'autorité morale. Les peuples en entendent parler depuis si longtemps qu'il serait utile de prévoir sans tarder sa manifestation publique!». ²⁷ En efecto, en el otoño de 1919 podía con razón la sociedad sentir cierta inquietud ante la tardanza de la SDN en ponerse en funcionamiento. No sólo que había escuchado a lo largo de la guerra las promesas asociadas a esta institución, sino que, contemplada ya en el propio Tratado de Versalles, seguía sin dar ningún signo de vida²⁸, toda vez que no podía empezar a funcionar hasta que el

²⁶ Telegrama de Fleuriau al Ministerio de Asuntos Exteriores, 5 de septiembre de 1919, AD, Série SDN, N° 13.

²⁷ Citado por Marie-Renée MOUTON: *La Société des Nations et les intérêts de la France (1920-1924)*, Berna, Peter Lang, 1995, p. 24.

²⁸ Francis Paul Walters: *Historia de la Sociedad de Naciones...*, p. 91.

tratado no entrase en vigor, lo que ocurrió en enero de 1920. Fue entonces cuando mantuvo el Consejo de la SDN su primera sesión y en noviembre de ese mismo año se celebró la primera Asamblea; el Secretario general y el personal de la Secretaría no tomaron posesión tampoco hasta el día 1 de noviembre de 1920.²⁹

Sin embargo, la puesta en marcha de la institución no pareció haber logrado cambiar la situación. A finales de ese año, René Viviani, el representante francés ante el Consejo de la Sociedad de Naciones, daba cuenta de los trabajos de la asamblea de Ginebra ante la Comisión de Asuntos exteriores de la Cámara de los Diputados.³⁰ Mostró a los parlamentarios su convencimiento de que la nueva organización seguía sin concitar el entusiasmo y la adhesión que precisaba, ni en la sociedad, ni entre los gobiernos, ni mucho menos en los círculos diplomáticos. Se inscribía en la misma línea que Aimé de Fleuriau, sosteniendo que había posibilidades de que la Sociedad consiguiera, con el tiempo, imponer su voz, pero se trataba de un reto al que tenía que hacer frente la propia institución: «À la Société des Nations de montrer qu'elle peut gagner la confiance des peuples.»

1. 3. España: de la esperanza a la desilusión

Veamos cuál era la situación en España. En primer lugar, debemos insistir en lo que han demostrado un buen número de obras en los últimos años, una parte importante producida al calor del centenario de la contienda mundial, y es que, a pesar de no haber enviado ni un sólo soldado a las trincheras³¹, la guerra tuvo un impacto indiscutible en prácticamente todos los órdenes de la vida españo-

²⁹ Luis V. PÉREZ GIL: «El primer decenio de España en la Sociedad de Naciones (1919-1929)», en *Anales de la Facultad de Derecho. Universidad de La Laguna*, N° 15, 1998, pp. 175-215, pp. 180 y 220.

³⁰ Sesión del 24 de diciembre de 1920, pp. 1-7, AN, C//14632.

³¹ Cosa distinta es el conjunto de voluntarios que marcharon al frente, que tienen también un lugar en la historiografía: Jean-Marc DELAUNAY: «Espagnols, volontaires (1914-1918)», en Paul-André COMOR (dir.): *La Légion étrangère. Histoire et dictionnaire*, Paris, R. Laffont, 2013, pp. 345-347; Alejandro ACOSTA LÓPEZ: *Los voluntarios españoles en la Legión Extranjera francesa durante la Primera Guerra Mundial*, Universitat de Barcelona, tesis doctoral (dir. Pelai Pagès), 2021. Destaca en este punto el debate historiográfico en torno al número de los voluntarios españoles que provenían de Cataluña. Sobre este tema concreto: Joan ESCULIES y David MARTÍNEZ FIOL: *12.000! Els catalans a la Primera Guerra Mundial* Barcelona, Ara Llibres, 2014 y Jean-Marc DELAUNAY: «Tous Catalans ? Les combattants espagnols de l'armée française, 1914-1918», en *Des étoiles et des croix : mélanges offerts à Guy Pedroncini*, París, Economica, 1995, pp. 309-323. El profesor Delaunay pone de manifiesto que, lejos del mito de los 15.000 combatientes catalanes, no se trató de más unos 560, de un total aproximado de 1.000-1.300 españoles.

la.³² Asombra, por encima de cualquier otra consideración, la fuerza con la que todo lo relativo a la conflagración penetró en la vida social española, que seguía con inusitada atención los avances del conflicto y consumía con avidez las noticias que llegaban tanto de los frentes como de la retaguardia. Un interés que, como ha hecho ver recientemente Maximiliano Fuentes Codera³³, no se circunscribió a determinadas élites —sociales, políticas, económicas o intelectuales— sino que fue común a todos los sectores y capas de la sociedad española, y se hizo manifiesto en espacios que iban desde los rotativos de alto vuelo intelectual, como *España*, hasta las tertulias de los pueblos. Hasta tal punto se polarizó la opinión pública, identificado cada grupo social con uno de los dos bandos, y se enfrentaron en abierta lucha dialéctica —que en ocasiones llegó a la violencia física—, que la historiografía ha

³² Entre la amplia producción bibliográfica, citamos: Jean-Marc DELAUNAY: «L'Espagne devant la guerre mondiale, 1914-1919. Une neutralité profitable?», en *Relations internationales*, N° 160, 2015, pp. 53-68; ÍD: «1914. Les Espagnols et la guerre», en Jean-Jacques BECKER y Stéphane AUDOIN-ROUZEAU (coords.): *Les sociétés européennes et la guerre de 1914-1918. Actes du colloque organisé à Nanterre et à Amiens du 8 au 11 décembre 1988*, Paris, Université de Nanterre, 1990, pp. 117-132; ÍD: «L'action diplomatique des pays belligérants en direction de l'opinion publique espagnole durant la Première Guerre Mondiale», en *Opinion Publique et Politique Extérieure*, vol. II, 1915-1940, Roma, École Française de Rome-Università di Milano, 1984, pp. 229-234; Maximiliano FUENTES CODERA: *España en la Primera Guerra Mundial. Una movilización cultural*, Madrid, Akal, 2014; Alejandro PULIDO ASPIROZ: *Neutralidad en pie de guerra. El País Vasco y Navarra ante la Primera Guerra Mundial (1914-1918)*, Madrid, Silex, 2021; Francisco ROMERO SALVADÓ: *España 1914-1918. Entre la guerra y la revolución*, Barcelona, Crítica, 2002; Elena PALACIOS NAVARRO: *España y la Primera Guerra Mundial*, tesis doctoral (dir. Rosario de la Torre), Madrid, UCM, 1995; VV.AA.: *Cartas al Rey. La mediación humanitaria de Alfonso XIII en la Gran Guerra*, Madrid, Patrimonio Nacional, 2018; Eduardo GONZÁLEZ CALLEJA (coord.): *Anatomía de una crisis. 1917 y los españoles*, Madrid, Alianza Editorial, 2017; Francisco Javier PONCE MARRERO: *Canarias en la Gran Guerra, 1914-1918: estrategia y diplomacia*, Las Palmas de Gran Canaria, Cabildo Insular Gran Canaria, 2018; Fernando GARCÍA SANZ: *España en la Gran Guerra. Espías, diplomáticos y traficantes*, Barcelona, Galaxia Gutenberg, 2014; Carolina GARCÍA SANZ: *La Primera Guerra Mundial en el Estrecho de Gibraltar: economía, política y relaciones internacionales*, CSIC, Universidad de Sevilla, 2011; Andreu NAVARRA ORDUÑO: *1914. Aliadófilos y germanófilos en la cultura española*, Madrid, Cátedra, 2014; Alberto GUERRERO MARTÍN: «El impacto de la Gran Guerra en el Ejército español», en *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, vol. 3, N° 2, 2017, pp. 129-146; Maximiliano FUENTES CODERA: *El campo de fuerzas europeo en Cataluña. Eugeni d'Ors en los primeros años de la Gran Guerra*, Lleida, Universitat de Lleida-Pagès Editors, 2009; Santiago ROLDÁN y José Luis DELGADO: *La consolidación del capitalismo en España 1914-1920*, Madrid, Confederación Española de Cajas de Ahorro, 1974. Por último, y como visión de conjunto, remitimos al exhaustivo estado de la cuestión realizado por Maximiliano FUENTES CODERA y Carolina GARCÍA SANZ: «España y la Gran Guerra: un análisis historiográfico a la luz del centenario», en *Índice Histórico Español*, N° 128, 2015, pp. 97-136.

³³ Maximiliano FUENTES CODERA: «Volver a la Gran Guerra: sobre la relación entre los debates políticos e intelectuales y su impacto en la sociedad española», en Carlos SANZ DÍAZ y Zorann PETROVICI: *La Gran Guerra en la España de Alfonso XIII*, Madrid, Silex, 2019, pp. 171-190.

podido hablar de una guerra civil de las palabras³⁴, y ha podido evidenciar una fuerte beligerancia social opuesta a la neutralidad oficial decretada por el gobierno.³⁵

En ese contexto, la mayoría de los intelectuales progresistas, que provenían de la corriente cultural y política inspirada por el regeneracionismo y que enarbolaron enseguida la bandera de los Aliados, vieron en la guerra —percibida como una fuerza renovadora— la oportunidad ansiada para conseguir al fin la reforma integral del país, capaz de homologarlo a las potencias democráticas y modernas de Europa. «De la guerra saldrá otra Europa. Y es forzoso intentar que salga también otra España», sentenciaba en su primer número la revista fundada por Ortega y Gasset a principios de 1915 y que llevaba el significativo título de *España*.³⁶

De ahí que, cuando empezó a coger fuerza en el escenario internacional la idea de una Sociedad de Naciones que rigiera los destinos del mundo sobre la base del derecho y los principios democráticos, estos intelectuales —entre quienes, además de Ortega, hemos de citar a otros como Azaña, Araquistáin, Unamuno, Eugeni d'Ors, Pérez de Ayala...— se emplearon a fondo en dar a conocer esos proyectos y en crear un clima favorable a la futura institución en los propios medios intelectuales y en la opinión pública, cuyo concurso creían imprescindible para determinar la acción de los responsables políticos. La promesa de una Sociedad de Naciones que no admitiera ninguna nación en que no rigieran instituciones democráticas —convertida en fervorosa esperanza³⁷— guió toda su actuación en ese sentido.

El principal medio a través del cual articularon estos intelectuales la propaganda en favor de estas ideas fue la prensa. En los primeros meses de 1915 habían visto la luz dos publicaciones semanales cuyo objetivo principal era casi exclusivamente la regeneración del país: en Madrid, bajo la dirección de Ortega, como hemos dicho, nacía en enero la revista *España*; en Barcelona, era *Iberia*, dirigida por Eugeni d'Ors, la que aparecía por vez primera en abril. Algo más tarde, en 1917, veía la luz el periódico *El Sol*, que alcanzaría un lugar preeminente entre las cabeceras madrileñas. Son tan sólo tres ejemplos —entre los más destacados— de empresas periodísticas en cuyas páginas se libró una constante batalla en favor de la futura Sociedad de Naciones. Únicamente como puntual ilustración, indicamos que cuatro días antes de la firma del Armisticio, un manifiesto publicado en *España* —y que se inscribía en una

³⁴ Gerald MEAKER: «A Civil War of Words: The Ideological Impact of the First World War on Spain, 1914-1918», en Hans SCHMITT (ed.): *Neutral Europe Between War and Revolution, 1917-1923*, Charlottesville, The University Press of Virginia, 1988, pp. 1-65.

³⁵ Ángeles EGIDO LEÓN: «España ante la Europa de la paz y de la guerra (1919-1939)», en Hipólito de la TORRE (coord.): *Portugal, España y Europa: cien años de desafío (1890-1990)*, Madrid, UNED, 1991, pp. 33-50.

³⁶ Una actitud que, como dirá Jean-Marc Delaunay, implicaba una lectura de la guerra únicamente desde la visión nacional, en función de las consecuencias directas que aquella tendría sobre la evolución del país. Cf. Jean-Marc DELAUNAY: «1914. Les Espagnols et la guerre...», p. 126.

³⁷ «Se exigirá que toda nación esté dotada de instituciones democráticas» proclamaría todavía el 13 de enero de 1919 *El Sol* al dar cuenta de los esbozos hechos por Bourgeois sobre la SDN.

larga lista de otros manifiestos publicados a lo largo de la guerra para apoyar una de las dos causas enfrentadas³⁸— hacía un llamamiento a los españoles para adherirse a la Unión Democrática Española para la Liga de la Sociedad de las Naciones, que había sido creada en ese mismo espíritu. Intelectuales como Unamuno, Cossío, Marañón, Azaña, Zulueta, Menéndez Pidal, Américo de Castro... mostraban su convencimiento de que «esa Sociedad estará compuesta solamente de democracias», que sería «condición indispensable para pertenecer a la Sociedad de Naciones un inequívoco régimen de democracia» y que, por consiguiente «para que España pueda formar parte de la Sociedad de Naciones debe democratizarse y desaparecer todo poder arbitrario de la gobernación del Estado español».³⁹

La guerra tocaba a su fin y, sin embargo, España no daba signos de encaminar sus instituciones hacia una decidida democratización. «La política española sigue ignorando la transformación que sufre el mundo» titulaba a siete columnas *El Sol* aquel 10 de noviembre de 1918, en que se daba cuenta de la abdicación del káiser alemán. Es cierto que a nivel interno, a pesar de las radicales transformaciones sociales y económicas que había padecido el país y de la crisis hegemónica que supuso la Guerra del 14 para la monarquía liberal española⁴⁰, el régimen de la Restauración pudo sobrevivir algunos años más sin tener que variar sus prácticas políticas.⁴¹ El turno dinástico, aunque ya no fuera tan pacífico como en las décadas anteriores, y a pesar de que ahora se asentase sobre unos partidos «fragmentados en toda una variedad de facciones rivales», no dejó de reproducirse, asentado sobre un caciquismo rural que no había perdido prácticamente nada de su omnipotencia.⁴² Y cuando la desintegración final del régimen llegara, no sería para dar paso a un sistema democrático, sino a una dictadura, que aun asegurando en un primer momento la estabilidad y el orden, terminaría convirtiéndose en el toque de gracia a la monarquía alfonsina.

Sin embargo, esa falta de democratización no impidió a la Sociedad de Naciones acoger en su seno por todo lo alto al país ibérico. Fue uno de los países neutrales invitados a adherirse a la nueva organización y el único de todos ellos en formar parte —con un puesto no permanente— de su Consejo, selecto órgano ejecutivo en el que solo unos pocos accederían, reconociéndole así un cierto estatus entre los países

³⁸ Harto conocida es la denominación de «guerra de manifiestos» con que Christopher Cobb se refirió al impacto de la guerra mundial en España: Christopher COBB: «Una guerra de manifiestos, 1914-1916», en *Hispanófila*, N° 29, 1967, pp. 45-61. Un análisis más reciente se puede encontrar en Maximiliano FUENTES CODERA: *España en la Primera Guerra Mundial...*

³⁹ *España*, 7 de noviembre de 1918.

⁴⁰ Francisco J. ROMERO SALVADÓ: *España, 1914-1918...*, p. 213.

⁴¹ «La crisis orgánica del Estado fue larga y dolorosa, ya que el sistema político, aunque estaba herido de muerte, era todavía lo suficientemente fuerte como para evitar la creación de una alternativa política, por lo que duró hasta 1923.» *Ibidem*, p. 214.

⁴² *Ibidem*.

neutrales.⁴³ España se sentó de esta manera, por mandato del Pacto, junto a Bélgica, Brasil y Grecia, en los cuatro puestos electivos del primer Consejo de la Sociedad de Naciones, que extendió sus funciones hasta enero de 1920 cuando, como ya vimos, la Sociedad pudo iniciar oficialmente sus trabajos y pudo proceder a las preceptivas elecciones. Unas elecciones en que revalidó su situación, como así seguiría siendo a lo largo de toda la década, salvo la interrupción de 1926-1928, como veremos. La apariencia de sistema democrático que revestía al régimen liberal y constitucional español, en un entorno internacional en que los perfiles estaban, por lo demás, bastante difuminados, parece haber sido suficiente a los ojos de las potencias rectoras de la nueva organización para no negarle a España su entrada.

Así las cosas, el desencanto de los intelectuales aliadófilos con el proyecto de Sociedad de Naciones, en lo que iba a suponer de revulsivo para la política española, fue mayúsculo. La asociación a la que nos referimos con anterioridad, la Unión Democrática Española para la Liga de la SDN, se disolvió rápidamente —en abril de 1919— en una decisión que resulta representativa del estado de ánimo de aquellos intelectuales que habían depositado tanta confianza en el proyecto wilsoniano. Certificada la «elástica y decepcionante amplitud de la Sociedad de Naciones» —que volviendo cada vez más transigente la idea original del presidente norteamericano, abría sus puertas a «cualquier pueblo, salvo los que aún viven en un régimen colonial y los que, como Rusia, representan una amenaza para el capitalismo»—, se habían convencido de que «España, con su parálitica autocracia, no hallará ningún obstáculo, si quiere —y tendrá que querer— [...] ingresar en la desvaída Sociedad de Naciones». En consecuencia, los objetivos por los que había nacido —trabajar por la democratización del país para hacerlo digno de entrar en la nueva organización internacional— habían perdido su sentido.⁴⁴ De esta manera, una parte sustancial de quienes habrían podido desplegar en España en los años 20 un movimiento militante en favor de la institución ginebrina se desentendieron de ella, antes incluso de que naciera. Hallamos aquí pues la primera razón por la que los movimientos de apoyo a la Sociedad de Naciones fueron en España escasos y con un impacto muy limitado.

La segunda razón que puede explicar esta situación debe buscarse en el papel prácticamente inexistente que los vencedores de la guerra reservaron a los países

⁴³ Un reconocimiento que las autoridades españolas estuvieron ansiando desde hacía tiempo y hacia el que fue dirigida buena parte de los esfuerzos diplomáticos en tiempo de guerra. En este despliegue diplomático destacó la intervención del rey Alfonso XIII, quien, además de la labor humanitaria impulsada desde la Oficina de la Guerra Europea del Palacio Real de Madrid, persiguió durante todo el conflicto la oportunidad de ejercer como mediador entre las potencias enfrentadas, confiando incluso en que fuera España quien organizara, en su territorio, la conferencia de la paz, como muestra Jean-Marc Delaunay en un interesante y novedoso trabajo en que analiza el proyecto alfonsino para la paz en aquellos años de guerra civil europea: Jean-Marc DELAUNAY: «Le “grand dessein européen” d’Alphonse XIII (1914-1918)», en Lucien BÉLY (dir.): *La présence des Bourbons en Europe (XVI^e-XXI^e siècle)*, París, PUF, 2003, pp. 321-335.

⁴⁴ *España*, 17 de abril de 1919.

neutrales —al igual que a los vencidos— en la configuración de la Sociedad de Naciones, siendo mantenidos al margen del proceso de debate y decisión sobre la organización.⁴⁵ El diferente carácter de las comisiones francesa y española creadas para el estudio de la SDN nos da la imagen clara de esta realidad. Como hemos visto, el comité francés había sido encargado de elaborar una propuesta —más o menos abierta— sobre lo que debía ser la futura institución, así como sobre su estructura, sus funciones y sus órganos. Ante esta labor creadora y dotada de una importante capacidad de decisión, la comisión creada en España no podía tener más que una misión de estudio del proyecto de SDN ya avanzado, así como de consejo al Gobierno español acerca del interés o no de la adhesión de España a este organismo. En consecuencia, no hubo apenas discusiones en el Parlamento que pudieran generar debate en la prensa, suscitar opiniones, sugerencias al Gobierno..., como había sido, al contrario, el caso en Francia.

De esta manera, en España, los movimientos de apoyo a la Sociedad de Naciones se limitarían a una asociación promovida por círculos catalanistas, que quedaría mediatizada por sus objetivos de autodeterminación⁴⁶, y a otra patrocinada por el gobierno (la Asociación española para la Sociedad de las Naciones), que presentaría una escasa actividad propagandística y se afanaría sobre todo en neutralizar la actividad de la anterior. Por lo demás, la propagación de los valores y trabajos de la SDN vendría principalmente de la mano de esfuerzos individuales, como sería el caso de personalidades como Rafael Altamira, Adolfo Posada o José Yanguas, o de determinados medios académicos, como las Reales Academias de Jurisprudencia y de Ciencias Morales y Políticas, a menudo aquellos que, dada la estrecha vinculación de sus ámbitos de trabajo con la nueva organización, se vieron incitados a la reflexión teórica por la irrupción de aquella en escena.⁴⁷ En todo caso, se trató de actuaciones puntuales y que no respondían a una acción organizada y coordinada. No desconocemos la importancia de la reflexión política que sobre el tema desarrolló uno de los funcionarios españoles de la SDN, Salvador de Madariaga⁴⁸;

⁴⁵ Véase, entre otros: Luis V. PÉREZ GIL: «El primer decenio de España...», pp. 189-197.

⁴⁶ Xosé Manoel NÚÑEZ SEIXAS: *Internacionalitzant el nacionalisme. El catalanisme polític i la qüestió de les minories nacionals a Europa (1914-1936)*, Valencia, Ed. Afers y Publicacions de la Universitat de València, 2010.

⁴⁷ La actividad de otros centros de cultura, como el Ateneo de Madrid, con tan sólo algunas conferencias y publicaciones en su haber, no puede ser considerada sino como la confirmación del desinterés hacia la SDN, a menudo denunciada por los propios conferenciantes y autores. En abril de 1919 el profesor de Derecho internacional y antiguo rector de la Universidad de Oviedo, Aniceto Sela, pronunciaba una conferencia en sesión pública en la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, a cuyo comienzo se lamentaba del escaso público al que alcanzaban aquellos trabajos de divulgación. Por su parte, en el prólogo al libro de José Ramón de Orúe, *La Sociedad de Naciones (1925)*, Altamira, que ya era juez del Tribunal Internacional de La Haya, convenía con el autor en deplorar la ignorancia en la que se encontraba aún la mayoría de los ciudadanos en lo relativo a la SDN.

⁴⁸ José Luis NEILA: «España y la Sociedad de Naciones: Un tránsito historiográfico inacabado», en *Cuadernos de Historia Contemporánea*, 2003, N° extraordinario, pp. 49-67, pp. 55-57.

sin embargo, el grueso de sus trabajos vieron la luz al final de la década de los 20 y, sobre todo, en la de los 30, de manera que su impacto en la modelación de una opinión pública en nuestro periodo fue necesariamente mínimo.

En términos generales, el interés no fue mayor en los medios periodísticos.⁴⁹ La escasa —y a veces inexistente— afluencia de periodistas españoles a las sesiones de la Asamblea anual de la Sociedad así lo prueba. En noviembre de 1920, Antonio Bolín, miembro de la Sección de información de la SDN, escribía a Quiñones de León para informarle de que iba a ser Ramiro de Maeztu, enviado como corresponsal de *La Prensa* de Buenos Aires, quien enviara crónicas a los periódicos españoles, dado que no se contaba con ningún periodista español para la Asamblea. Le hacía saber del mismo modo que iba a «hacer todo lo posible por conseguir que “El Sol” y “ABC” manden corresponsales».⁵⁰ La situación no mejoró con el paso del tiempo. En julio de 1923 era otro miembro español de la misma sección, José Plá, quien escribía al jefe de la Oficina Española de la Sociedad de Naciones, para llamar su atención sobre el hecho de que «el año pasado no hubo en Ginebra, durante el mes de septiembre, ni un solo periodista español. El resultado fue que en la Prensa española —aparte de lo que yo personalmente escribí— nada se publicó con referencia a las cuestiones discutidas o resueltas en la Asamblea, salvo los telegramas —casi siempre confusos y enigmáticos en las traducciones— de las Agencias francesas.» Habida cuenta de las elecciones de los miembros no permanentes del Consejo, «y ante la posibilidad de que España no resultase reelegida», consideraba que «sería más que nunca oportuna la presencia de periodistas españoles en Ginebra». Era el gobierno el que debía hacer gestiones ante los periódicos para conseguir que se interesaran por estas cuestiones, como se desprende de la sugerencia de Plá para que el Ministerio interviniera ante Torcuato Luca de Tena, propietario del *ABC*: «Creo que el “A.B.C.”, dada su gran circulación, podría prestar un buen servicio, *si hay manera de convencer a su director de que envíe a uno de sus redactores*».⁵¹

En efecto, el año anterior, *El Sol* —un periódico especialmente atento a las cuestiones internacionales, que rara vez no traía en su portada noticias o reportajes sobre ese tipo de asuntos, cuando no la ocupaba por entero con ellos— durante los días que duró la Asamblea, había ido dando cuenta de sus trabajos tan sólo de ma-

⁴⁹ El ministro español en Brasil contrastaría el ambiente vivido en España en torno a la SDN y el que se respiraba en su país de residencia: «Ante todo, es necesario fijarse en la diferencia del medio ambiente. En España, estas cuestiones interesan al Gobierno de S.M. y a un número limitado de personas. En el Brasil, son objeto de copiosa literatura en libros y folletos, de conferencias en los Centros científicos y literarios, en las Academias de Derecho; y la prensa se ocupa de ellas con gran extensión, publicando lo que con las mismas se relaciona bajo grandes encabezamientos». Carta al ministro de Estado, 12 de julio de 1922, AGA, 82/5534, exp. 9.

⁵⁰ Bolín a Quiñones, 4 de noviembre de 1920, AGA, 82/10963, exp. 2.

⁵¹ José Plá a José de Landecho, Ginebra, 28 de julio de 1923, AGA, 82/5470, exp. 6 (la cursiva es nuestra).

nera telegráfica y en la sección de información general del extranjero, en la quinta página, al lado de noticias tan poco relevantes para España como unos disturbios producidos en una fiesta religiosa en la India, unas detenciones de miembros de la Cruz Roja en Rusia o el desmentido de la boda del último káiser alemán, mientras que en portada traía, entre otros, el suicidio de la esposa de un ex-ministro francés o un complot contra la Familia Real rumana.⁵²

2. Un nuevo orden internacional

2. 1. España, inserta en las nuevas coordenadas internacionales

Ahora bien, frente a este desinterés generalizado, que no pudo sino entrañar un desconocimiento y consiguiente falta de militancia por parte de la opinión pública, el gobierno español se adhirió con entusiasmo a la Sociedad de Naciones y se afanó en conseguir una posición destacada en su seno. La razón radica precisamente en que, al contrario de lo que pensaba *El Sol* en noviembre de 1918, la política española no ignoraba la transformación que conocía el mundo. O, mejor dicho, porque, si bien en lo que tenía que ver con la política interna podía permitirse España ignorar los cambios que la derrota de los imperios autocráticos parecía presagiar —poco tardaría en desvanecerse la ilusión—, en sus relaciones con los otros países, en su actuación en la vida internacional no podía hacer otro tanto.

La primera prueba la encontramos en ese mismo mes de noviembre. Al mismo tiempo que abdicaba el káiser alemán, se formaba en España el gabinete liberal del marqués de Alhucemas, en que el conde de Romanones ocupó la cartera de Estado. Menos de una semana más tarde el gobierno español suspendía formalmente las relaciones diplomáticas con la vencida Alemania. Como subraya José Luis Martínez Sanz, esta decisión, además de enmarcarse en «una práctica diplomática habitual entre Estados cuando cambia radicalmente el régimen político de uno de ellos [...], suponía un nuevo giro en la diplomacia española, y una adaptación de las relaciones exteriores hispanas a las nuevas circunstancias y cambios políticos operados en el mundo tras la I Guerra Mundial».⁵³

⁵² Véase *El Sol* de los días 5 al 20 de septiembre de 1922. Tan sólo el día 13 la información, con el mismo carácter reducido, apareció en portada.

⁵³ José Luis MARTÍNEZ SANZ: «Mentalidades, diplomacia y revolución: el reconocimiento español a la República de Weimar», en *Cuadernos de Historia Moderna y Contemporánea*, N° 8, 1987, pp. 173-210, p. 177. Bledsoe coincide también en este punto: «Logic and common sense dictated a policy of neutrality during the war, and after 1918 Spain quickly adapted its diplomacy to the Allied victory and the creation of the League of Nations.» Gerie BLEDSOE: *Spain in the League of Nations, 1920-1931*, tesis doctoral, Universidad de Florida, 1972, p. 42. Para una visión más amplia de la inserción de España en el sistema internacional de posguerra, véase Juan Carlos PEREIRA y José Luis NEILA: «La España de Alfonso XIII...», en especial las pp. 120-127.

Antes de que terminara el mes, consciente del tiempo que se estaba abriendo, del proceso de reordenamiento mundial que se avecinaba, del papel que le estaba reservado a Francia en ese proceso, así como de los puntos de tangencia de los dos países en política internacional, el ministro de Estado se dirigió a su homólogo francés, Stephen Pichon, con la clara intención de ir posicionando a España y sus intereses y reivindicaciones de cara al diseño del nuevo mundo.⁵⁴ Reivindicaba para España el puesto de 5ª potencia, tras Francia, Reino Unido, EEUU e Italia, presentaba su participación en la Conferencia de la Paz como «question affectant notre dignité nationale» y pedía al país vecino asistencia tanto desde el punto de vista económico como político, para conservar las instituciones monárquicas, «seules capables de maintenir l'ordre et de faciliter son développement»⁵⁵, así como con respecto a su integridad territorial, incluido su «modeste protectorat au Maroc».

Es importante recordar aquí la posición de España en el sistema internacional de aquellos años, que, en un apasionante debate, una buena parte de la historiografía parece decantarse por definir como de «pequeña potencia». Una posición mediatizada por «la precariedad de su desarrollo económico, la desvertebración de la sociedad, la fragilidad de las instituciones y, en general, de “las dificultades estructurales del proceso de construcción del Estado nacional característico de la era industrial”», lo que la colocaría en una posición de dependencia en el ámbito defensivo y de supeditación política en el exterior.⁵⁶ Una posición en la que, desde los acuerdos anglo-franco-españoles de 1907, había encontrado esa garantía exterior en la alianza con Francia y Gran Bretaña.

De la misiva del conde de Romanones se desprende una especie de acto de contrición por los tiempos pasados y, sobre todo, un propósito de enmienda de cara a los tiempos nuevos que llegaban. Una buena parte de la carta estaba destinada a convencer a su interlocutor de que el gobierno español estaba decidido a convertirse y abrazar las formas políticas que habían vencido en la guerra, esto es: la democracia —«l'Espagne ne peut s'entendre qu'avec ceux qui ont défendu et fait triompher le droit, la liberté et la démocratie»—, la presencia central de la opinión pública en la actividad política —«Quant à moi, je suis décidé. Autre fois je ne

⁵⁴ Debemos tomar en consideración aquí que «Francia, en sus momentos de máximo triunfalismo, como gran artífice de la victoria, volvía a poner su mirada en Marruecos: no sólo en Tánger, sino en un campo más amplio —el del Protectorado marroquí—. El país vecino miraba como letra muerta el Acta de Algeciras y —reanudando la táctica que ya había desplegado en 1911— aspiraba, en el fondo, a desplazar a España de su menguada franja norteafricana.» Carlos SECO SERRANO: *La España de Alfonso XIII*, Madrid, RBA, 2005, p. 488.

⁵⁵ Hay que tener en cuenta el ambiente revolucionario en que había estado inmerso el país durante la guerra, especialmente crítico en 1917. Vid. Francisco J. ROMERO SALVADÓ: *España, 1914-1918. Entre la guerra y la revolución*, Barcelona, Crítica, 2002.

⁵⁶ José Luis NEILA: *Regeneracionismo y política exterior en el reinado de Alfonso XIII (1902-1931)*, Madrid, Comisión Española de Historia de las Relaciones Internacionales, 2002, p. 23, donde recoge las estimaciones de Francisco QUINTANA: «España en la política europea contemporánea...», pp. 222-223.

comptais pas sur le concours public ; aujourd'hui si vous voulez bien m'y aider, je suis certain de pouvoir aller aussi loin que cela sera nécessaire»— y, cómo no, la nueva diplomacia —«Nous avons besoin de clarté et de sincérité, éléments essentiels de la nouvelle diplomatie, ennemie du mystère et de la fausseté».⁵⁷

Podemos dudar de la sinceridad del conde de Romanones, como lo hicieron muchos en su tiempo⁵⁸; sin embargo, esta actitud concuerda perfectamente con su trayectoria en política internacional, ardiente aliadófilo de primera hora, así como con sus planteamientos reformistas, que ya habían dado prueba de sus capacidades en el ámbito educativo y científico y que en aquellos momentos posteriores a la guerra se manifestarían en el campo social. Todo ello, animado por su propósito de ver a España encaminada hacia su anclaje «en el mundo de las democracias occidentales»⁵⁹, como queda patente en los trabajos de Javier Moreno Luzón sobre su figura.⁶⁰ En todo caso, de lo que no cabe duda es de que era consciente, como sostiene también Martínez Sanz, del nuevo escenario internacional en que se tendría que mover España a partir de aquel momento.

Es cierto, como hemos dicho, que pronto comprobarán los responsables políticos españoles que no les será preciso llevar a cabo una democratización del país para poder acceder a ese nuevo concierto de las naciones, y también bastante pronto podrán comprobar, al igual que los políticos y diplomáticos de los demás países, que aquella prometida y ensalzada hasta la saciedad *nueva diplomacia* no iba a sustituir por completo los usos y prácticas de la *vieja diplomacia*.⁶¹ Sin embargo, en la medida en que nuevos métodos harán su aparición e irán tomando lugar, España también deberá acomodarse a ellos y adoptarlos en sus relaciones con los demás países.

⁵⁷ Conde de Romanones a Stephen Pichon, 30 de noviembre de 1918, Archivo Histórico Nacional (en adelante AHN), Fondo Ministerio de Asuntos Exteriores, caja 3054, exp. 16.

⁵⁸ Tras el viaje del conde a París, *España Nueva* no tuvo reparos en hablar abiertamente de intento de engaño por parte del mandatario español hacia sus homólogos extranjeros: «Si la Liga de las Naciones —de cuya formación no estamos ciertos— ha de tener un contenido democrático, es condición esencial que la constituyan únicamente democracias. España ¿es una democracia? Romanones —que es capaz de todo— ha dicho en París que sí. [...] El conde no sólo quiere engañar a los propios, sino que aspira a extender el engaño a los extraños.» Vid. «Algo sobre la excursión del conde», *España Nueva*, 22 de diciembre de 1918.

⁵⁹ Javier MORENO LUZÓN: «Romanones: historia de una biografía», *Cahiers de civilisation espagnole contemporaine* [en línea], N° 8, 2011, <http://journals.openedition.org/ccce/3779> [consultado el 13 de septiembre de 2018].

⁶⁰ En especial, su biografía, en que más allá de un análisis del sistema caciquil español de la Restauración —a través de su ejemplo más acabado y paradigmático—, el autor analiza las líneas de actuación del conde de Romanones en la política nacional, resaltando esos proyectos reformistas, implementados algunos, frustrados otros: Javier MORENO LUZÓN: *Romanones. Caciquismo y política liberal*, Madrid, Alianza, 1998.

⁶¹ Como nos lo recuerda Marie-Renée Mouton, durante las negociaciones de París sobre la Sociedad de Naciones, Léon Bourgeois, «lié par ses instructions, il négociera dans le secret avec ses principaux collègues, pour aboutir aux résultats préconisés par le gouvernement. La diplomatie traditionnelle a encore de beaux jours devant elle.» Marie-Renée MOUTON: *La Société des Nations...*, pp. 13-14.

2. 2. *¿Innovar la diplomacia francesa? C'est pas évident...*

En los primeros meses de 1919 París se había convertido en la capital del mundo y los «artesanos de la paz», como los ha llamado Magaret MacMillan, asumieron la tarea de reorganizar la faz de la Tierra y de definir nuevas normas por las que esta habría de regirse en el porvenir.⁶² La Sociedad de Naciones era para Wilson «le point central de toute la négociation de Paris» y había logrado que otros, como Lloyd George, apoyaran su insistencia.⁶³ A las pocas semanas de su llegada a París, el 3 de febrero, el mismo día en que empezaba su intensa actividad el Comité encargado de preparar el futuro pacto, el presidente estadounidense se presentó ante los diputados franceses y tomó la palabra en la tribuna del Palais Bourbon. Wilson, a pesar de su idealismo, debía de ser consciente de que no era sencillo lograr que los políticos franceses admitieran lo que la Sociedad de Naciones implicaba de cara a la limitación de la soberanía nacional. Por ello, en un discurso en que ponía de relieve la fuerte amistad entre los Estados Unidos y Francia —que el sacrificio de la guerra habría estrechado considerablemente— se afanó en destacar ante los representantes de la nación francesa la entusiasta acogida que su proyecto habría encontrado en el pueblo francés, encargándose de subrayar cuán insignificante resultaba una mínima pérdida de la *independencia de acción* —se cuidó de no hablar de soberanía nacional— en comparación con los inmensos beneficios que se obtendrían a cambio. Estaba hablando a quienes, en definitiva, debían ratificar en su día el tratado de paz que estaban preparando los negociadores.⁶⁴

«[...] que chaque fois que la France, ou tout autre peuple libre, se trouve menacé, l'univers entier se dresse pour défendre sa liberté. C'est pour cette raison, je pense, que je rencontre en France, pour la Société des nations, un enthousiasme intelligent et chaleureux.

La Société des nations, la France, avec sa pénétrante vision, la France, avec sa prophétique vision, la voit non seulement comme une nécessité pour elle-même, mais comme une nécessité pour le genre humain. Et elle sait que les sacrifices qui peuvent être nécessaires à l'établissement de la Société des nations n'ont rien qui puisse se comparer

⁶² No podemos resistir a la tentación de reproducir aquí las bellas palabras con las que MacMillan introduce su conocida obra *Les Artisans de la paix* (*Peacemakers* en su versión orginial): «En 1919 Paris était la capitale de l'univers : aucun événement nulle part ne pouvait avoir une importance comparable à la Conférence de la Paix qui s'y ouvrait, et les plénipotentiaires réunis à cette occasion, les "bâtisseurs de la paix", étaient les gens les plus puissants de la planète. [...] Pendant six mois, entre janvier et juin, Paris fut tout à la fois le gouvernement du monde, sa cour d'appel et son parlement : ce fut le lieu sur lequel convergeaient toutes les craintes et tous les espoirs.»

⁶³ Margaret MACMILLAN: *Les Artisans...*, pp. 160-161; Francis Paul WALTERS: *Historia de la Sociedad de Naciones...*, pp. 47-49.

⁶⁴ El 2 de octubre de 1919 la Cámara de Diputados autorizaría, en efecto, la ratificación del Tratado de Versalles, por 372 votos a favor, 53 en contra y 72 abstenciones. Cf. www2.assemblee-nationale.fr/decouvrir-l-assemblee/histoire/1914-1918#1919 [consultado el 21 de junio de 2016].

aux sacrifices qui deviendraient nécessaires, si elle n'avait pas la Société des nations. *Un peu d'abandon de son indépendance d'action ne peut pas être mis en parallèle avec l'incessante menace d'une autre catastrophe.*»⁶⁵

Ahora bien, a pesar de que Francia prestó su apoyo decidido al proyecto de Sociedad de Naciones plasmado en el Tratado de Versalles y emprendió una enérgica actividad en su seno, siendo uno de sus protagonistas indiscutibles y uno de sus más firmes y sostenidos pilares, si desplazamos el foco de atención sobre los foros más restringidos y menos solemnes, como lo fueron la comisión que estudió el proyecto de SDN y la Comisión de Asuntos Exteriores de la Cámara de los Diputados, o sobre la correspondencia diplomática, espacios en que los discursos, los debates y las opiniones son más libres y, a priori, se ajustan más al pensamiento real de sus emisores, comprobamos que, tanto antes como después de la puesta en marcha de la nueva institución, una buena parte de los responsables políticos y diplomáticos franceses estuvieron lejos de convencerse de lo sostenido por Wilson. Por encima de todo se percibe la escasa confianza que tenían en la Sociedad de Naciones, así como su voluntad de limitar todo lo posible su acción, de manera que aquella limitara lo menos posible la acción de los respectivos estados.

Entre muchas otras cuestiones, los miembros de la Comisión francesa presidida por Bourgeois discutieron acerca del momento en que la Sociedad de Naciones debía ver la luz. Para algunos de ellos, el alumbramiento debía ocurrir lo antes posible, aun en tiempo de guerra. Pretendían aprovechar la solidaridad que se había creado entre los aliados a lo largo del conflicto para construir sobre ella —en los momentos en que aún estaba muy viva y seguía teniendo vigencia e interés para todos ellos— el futuro tanto a corto como a largo plazo. Lo inmediato seguía siendo la guerra. Y en este sentido la creación inmediata de una Sociedad de Naciones, dijo Jarousse de Sillac, secretario de Bourgeois y miembro de esta comisión, «rendra la conduite de la guerre plus efficace en unifiant autant que possible les États Alliés par la création d'organismes militaires, diplomatiques et économiques, ayant dans certains cas, un pouvoir de décision.»⁶⁶

En este sentido, Marie-Renée Mouton subraya que varias de las nuevas instituciones y maneras de llevar a cabo la política internacional nacieron y se instalaron debido a que los años de guerra habían revelado determinadas realidades a las que

⁶⁵ *Journal Officiel de la République française*, 8 de febrero de 1919, p. 1490 (la cursiva es nuestra). Toda vez que en la Cámara de los Diputados no podía tomar la palabra nadie que no tuviera la dignidad parlamentaria —incluso el presidente de la República tenía vetada la intervención— y que, por consiguiente, la recepción a Wilson no tomó el carácter de una sesión parlamentaria, los discursos pronunciados están publicados, en francés, en la parte no oficial del *JO*.

⁶⁶ Commission de la Société des Nations, 10^{ème} séance, 13 de febrero de 1918, AD, Série SDN, N° 2, p. 153.

las gentes que la habían vivido se adhirieron y a las que querían ver permanecer más allá del fin del conflicto.⁶⁷ La Sociedad de Naciones constituiría el ejemplo perfecto ya que, al menos para Francia, habría aparecido como el instrumento para continuar en tiempos de paz —pero por el momento un tiempo de reconstrucción— la colaboración económica y financiera que se había forjado con los Estados Unidos debido al momento concreto de la guerra. «La guerre est finie ; il faut trouver une autre idée qui rapproche ; ce sera la S.D.N. !», sintetiza Mouton.⁶⁸ Para Francia, este planteamiento adquiriría aún más sentido, en la medida en que para mandatarios como Clemenceau, su seguridad no podía ser asegurada sino perpetuando las alianzas que en el curso de la guerra se habían formado contra Alemania. Era de esta manera como muchos altos funcionarios franceses contemplaban a la SDN, esto es, como «une simple extension de l'alliance conclue au cours de la guerre contre l'Allemagne» que habría de servir, casi exclusivamente, para «veiller à la mise en œuvre des conditions du traité de paix».⁶⁹

Al mismo tiempo, tuvieron muy presente que la situación a la que tendrían que hacer frente al final del conflicto exigiría de una especie de árbitro o intermediario, ya que los problemas que se presentarían «ne pourront être résolus immédiatement par les négociations directes entre les peuples parce qu'au lendemain de la guerre les sentiments réciproques seront tellement irrités». Asuntos como las indemnizaciones o la cuestión de Polonia eran, para Hanotaux, ejemplos de las cuestiones que necesitarían de un organismo como la SDN.⁷⁰ Como podemos comprobar, la institución proyectada era concebida en primer lugar y antes de nada como una institución que habría de ser útil en el escenario de la salida de la guerra.

Sin embargo, visto que esta opción no se impuso y que la constitución de la nueva organización no se produjo antes del comienzo de las negociaciones para el tratado, la delegación francesa en la Conferencia de la Paz, encabezada por Clemenceau, no tuvo ningún interés en que lo relativo a la SDN fuera tratado en primer término. Todo lo contrario, siendo su principal preocupación resolver lo relativo a Alemania⁷¹ —«La grande affaire de la Conférence de la Paix était de mettre un point final à la guerre avec l'Allemagne» dirá el embajador en Londres, Paul Cambon—, la constitución de la Sociedad de Naciones podía dejarse para más

⁶⁷ Aunque un Aimé de Fleuriau opinaba en septiembre de 1919 que «les nations sont lasses des liens créés entre elles par la guerre et qu'elles s'empresent de s'en débarrasser.» AD, Série SDN, N° 13, telegrama al ministerio, 4 de septiembre de 1919.

⁶⁸ Marie-Renée MOUTON: *La Société des Nations...*, pp. 25-26.

⁶⁹ Margaret MACMILLAN: *Les Artisans...*, pp. 62, 74 y 171.

⁷⁰ Commission de la Société des Nations, 10^{ème} séance, 13 de febrero de 1918, AD, Série SDN, N° 2, pp. 157-161.

⁷¹ Entendido como nudo del problema de seguridad, como puede verse en David STEVENSON: «France at Paris Peace Conference: Addressing the Dilemmas of Security», en Robert BOYCE (ed.): *French Foreign and Defence Policy. 1918-1940. The Decline and Fall of a Great Power*, Londres/Nueva York, Routledge, 1998, pp. 10-29.

tarde. De hecho, el orden del día presentado por el gobierno de Clemenceau, la colocaba casi al final de la lista de las cuestiones importantes.⁷² Ni el escepticismo del *Tigre*⁷³ hacia la futura institución ginebrina ni su apego al sistema de alianzas y de equilibrio de poder que habían dominado las relaciones internacionales en el siglo que se cerraba podían ser desconocidos. En una intervención en la Cámara de los Diputados, a punto de cerrarse 1918 y con Wilson ya a este lado del Atlántico, de gira triunfal por Europa, afirmaba Clemenceau con toda rotundidad:

«Tout le monde a dit avec raison : Il ne faut pas que cela [les horreurs de la guerre] puisse recommencer.

Je le crois bien, mais comment ?

Il y avait un vieux système, qui paraît condamné aujourd'hui et auquel je ne crains pas de dire que je reste en partie fidèle en ce moment [...] il y avait cette vieille méthode des frontières solides et bien défendues, des armements et de ce qu'on appelait l'équilibre des puissances [...] auquel je ne renonce pas, je vous le dis tout net et ma pensée directrice, en allant à la conférence [...] c'est qu'il ne doit rien arriver qui puisse séparer dans l'après-guerre les quatre puissances qui étaient réunies dans la guerre.»⁷⁴

Tan elocuentes y significativos como las palabras de Clemenceau resultan los «*vifs applaudissements à droite, au centre et sur un grand nombre de bancs à gauche*» que registraron, a su término, las máquinas taquígrafas del hemiciclo donde se reunían los representantes del pueblo francés. En efecto, como lo demuestra el trabajo de Marie-Renée Mouton⁷⁵, en palabras sintéticas de Pierre Guillen, «l'on était très peu préparé, et très peu disposé, en France, à abandonner les conceptions traditionnelles pour passer à la diplomatie multilatérale».⁷⁶

⁷² Margaret MACMILLAN: *Les Artisans de la paix...*, pp. 61-62. Meses atrás, Clemenceau había dejado abandonado el completo proyecto de SDN preparado por la comisión interministerial presidida por Bourgeois, debido tanto a la poca simpatía que sentía por este como a «la modeste importance qu'il accordait à l'idée de Société des Nations». Vid. Jean-Michel GUIEU: «Pour la paix...», p. 98.

⁷³ Como era conocido Georges Clemenceau por la ferocidad de su oratoria. Con ocasión del centenario del Armisticio, y dentro de un elenco de actividades para conmemorar el llamado Año de Clemenceau, la Assemblée Nationale organizó una exposición dedicada al estadista, también apodado «Père la Victoire», bajo el título «Clemenceau. Un tigre au Palais Bourbon» (15 de septiembre-13 de octubre 2018).

⁷⁴ *JO. Chambre*, 29 de diciembre de 1918, pp. 3732-3733.

⁷⁵ Marie-Renée MOUTON: *La Société des Nations...*, 1995.

⁷⁶ Véase la reseña que hizo Pierre Guillen en *Relations Internationales*, N° 86, 1996, pp. 228-229.

3. La SDN y la soberanía nacional: un complejo juego de equilibrios

3. 1. *Las limitaciones a la soberanía nacional: negadas por unos, deseadas por otros, sobrellevadas por la mayoría*

La cuestión de la soberanía nacional planeó sobre todos los debates y todas las reflexiones que jalonaron el proceso de construcción y desarrollo de la Sociedad de Naciones. La postura más extendida entre quienes protagonizaron aquellas reflexiones y discusiones, era contraria a la enajenación de una parte de la independencia de acción —como la había denominado Wilson— del Estado en sus relaciones con los demás países. Y desde esa perspectiva, se proyectaron las propuestas sobre los diferentes términos que precisaban una definición por parte de los estados miembros.

No faltaron críticas a aquella postura, que buscaban poner de manifiesto la incoherencia de estos sectores ante la obra que se estaba poniendo en marcha. En un artículo publicado el 26 de junio de 1918 con el elocuente título de «L'étonnant programme de la Commission de la Société des Nations», *L'Éclair* ponía el acento sobre lo incomprensible de la postura de la comisión en lo que se refería al carácter de la futura SDN. El autor se extrañaba de que el comité afirmara que no podría plantearse una usurpación de la soberanía nacional por parte del nuevo organismo. «Alors, de quoi est-il donc question ?», se interrogaba Albin para plantear a continuación el núcleo del asunto: «Comment la Commission comprend-elle une Société dans laquelle aucun des associés n'aliène la moindre parcelle de sa liberté particulière ?», teniendo además en cuenta que «tout traité, tout pacte d'association entre Etats, est un abandon partiel de souveraineté», como se encargó de ejemplificar.

Como hemos dejado dicho, no hubo en España debates de trascendencia acerca de la Sociedad de Naciones, ni en el Parlamento, ni en la prensa, ni tampoco en los círculos intelectuales. Sin embargo, hay un conjunto de documentos que nos permiten reconstruir las posiciones de determinados sectores y personalidades públicas acerca del organismo internacional y de las innovaciones que supuso en el ámbito político y diplomático, así como las motivaciones que las justificarían. Por un lado, se trata del dictamen de la comisión a la que el Gobierno encargó el estudio de la SDN desde el punto de vista de España; por otro, algunas conferencias y publicaciones tanto de hombres políticos como de juristas e intelectuales; en tercer lugar, los pocos debates parlamentarios en que esta cuestión tuvo su presencia; en cuarto lugar, la correspondencia diplomática; y, por último, algún testimonio de personajes vinculados a la organización.

Empezaremos fijándonos en las conclusiones y recomendaciones al Gobierno por parte del comité que se constituyó en diciembre de 1918 para estudiar la even-

tual creación de la SDN y la participación de España en ella.⁷⁷ Como subraya Luis Pérez Gil, «a pesar de las duras críticas a las que fue sometida en un principio, la Comisión trabajó con entusiasmo y vigor en la labor encomendada», nombrándose diversas subcomisiones en función de las materias a las que debían atender.⁷⁸ Sus posiciones, que, como vamos a ver, presentan una mayor disposición que en Francia a asumir las implicaciones de la SDN en lo relativo al estado y su inserción en el sistema internacional, no solamente son importantes en sí mismas y en la medida en que provienen de una instancia oficial, sino que encontramos en ellas un valor añadido si tomamos en consideración la composición del órgano del que emanan.

Tres futuros presidentes del Consejo de Ministros figuran entre sus miembros: empezando por el propio presidente, Antonio Maura, varias veces ministro y cabeza del Gobierno, volvería a presidirlo en dos ocasiones más (abril-julio 1919 y agosto 1921-marzo 1922); otro conservador, Joaquín Sánchez de Toca (julio-diciembre 1919) y un liberal, antiguo ministro de Estado, el marqués de Alhucemas, quien tomaría las riendas del Gobierno entre diciembre de 1922 y septiembre de 1923. Junto a ellos, dos futuros ministros de Estado: el rector del Instituto Diplomático y Consular, el liberal Joaquín Fernández Prida, comandaría el Palacio de Santa Cruz entre marzo y diciembre de 1922, además de desempeñar entre 1919 y 1920 las carteras de Gobernación y de Marina; y el conservador González Hontoria, quien dirigiría la diplomacia española en dos periodos, de abril a julio de 1919 y de agosto de 1921 a marzo de 1922. La nómina incluía a otros políticos de relieve, de distintas sensibilidades y que alcanzarían también puestos de alta responsabilidad. El conservador vizconde de Eza, diputado y futuro ministro de Defensa (mayo 1920-agosto 1921); el también diputado conservador Juan de la Cierva, quien aún volvería a ser ministro de Hacienda (abril-julio 1919), Fomento (marzo-agosto 1921 y febrero-abril 1931) y de la Guerra (agosto 1921-marzo 1922); el líder regionalista Francesc Cambó, quien formaría de nuevo parte, como ministro de Hacienda, en un Gobierno nacional (agosto-marzo de 1922); el reformista Melquíades Álvarez, que alcanzaría la presidencia del Congreso de los Diputados en 1922; y el periodista y diputado liberal, varias veces ministro, Rafael Gasset. Por último, pero ni mucho menos de menor importancia, dados los asuntos que se trataron y sobre los que habrían de pronunciarse, también fueron miembros de la comisión el jefe del Estado Mayor del Ejército, Valeriano Weyler, y en representación del Estado Mayor de la Armada, el vicealmirante Augusto Miranda.⁷⁹

⁷⁷ *Dictamen de la Comisión creada por Real Decreto de 9 de diciembre de 1918 para estudiar, desde el punto de vista de los intereses y conveniencias nacionales, la eventual constitución de una SOCIEDAD DE LAS NACIONES, y la participación de España en la misma en su plena soberanía*, AGA, 82/5525, exp. 9.

⁷⁸ Luis V. PÉREZ GIL: «El primer decenio...», p. 196.

⁷⁹ Real Decreto de 9 de enero de 1919, por el que se designan las personas que han de formar parte de la comisión creada por Real Decreto de 9 de diciembre de 1918.

A la vista de la personalidad de quienes fueron encargados de aquel estudio, podemos señalar que las ideas y propósitos contenidos en este documento tienen un interés indudable, en la medida en que en la comisión estuvo presente una amplia representación del arco parlamentario —los dos partidos dinásticos, pero también los reformistas y los regionalistas, si bien es cierto que no había representantes de la izquierda menos moderada—, pero, sobre todo, porque quienes analizaron la cuestión y se pronunciaron sobre ella fueron destacadas personalidades de la política española, que tendrían una presencia y una responsabilidad nada desdeñables en los años siguientes, incluidos varios presidentes del gobierno y ministros de Estado.

Hora es pues de analizar sus planteamientos sobre las cuestiones por las que nos estamos interesando en este capítulo. De esta manera, tenemos que subrayar la naturalidad con que contemplaron el hecho de que el ingreso y participación en la Sociedad de Naciones acarrearía una merma o limitación a la soberanía nacional de los estados: «La futura Sociedad de las Naciones, aunque cimentada en la independencia política de los asociados, entrañará limitaciones nuevas a la libertad de los mismos; compromisos que, de manera permanente, restringirán la facultad de determinación de los Estados.» De esta manera, la comisión exigía únicamente que, para que el Parlamento y la opinión pública pudieran determinar su postura, se especificara «cuáles son los derechos absolutos de los Estados, que la actividad social no puede ni desconocer, ni invadir; enunciar, taxativamente, los poderes de que cada Estado hace dejación en favor de dicha Sociedad y que son los únicos que esta podrá ejercitar».⁸⁰

Uno de esos límites tendrá que ver con la reducción de armamentos. La comisión la contemplaba como positiva, más aún dadas las deficiencias militares españolas, de modo que si se llevara a una escala mundial, contribuiría a equilibrar más la posición de España con la de los demás países. Sin embargo, señalaba que debía ser el propio país quien determinara sus necesidades tanto para la defensa nacional como para asegurar el orden interno, en un «acto de soberanía al cual le obliga su responsabilidad ante sus propios súbditos, que no puede delegar ni compartir con ningún poder extraño».⁸¹ Antonio Maura insistiría en la idea de que «la defensa nacional pertenece a cada soberanía» en la conferencia que pronunció sobre la Sociedad de Naciones en el Centro de los Ejércitos en febrero de 1919.

El Pacto de la SDN consignaría precisamente lo contrario: no sería cuestión de una reducción voluntaria del armamento, sino que «los Estados debían renunciar a sus derechos a ser los únicos jueces de su propio armamento y que esta cuestión, la más peligrosa de todas, corazón y fuerza del nacionalismo, debía ser puesta bajo

⁸⁰ *Dictamen...*, p. 15.

⁸¹ *Ibidem*, pp. 24-25.

control internacional»⁸², lo que no se le escapó al diputado reformista Augusto Barcia, quien mostró su desacuerdo con este modo de proceder.⁸³ Ahora bien, la postura de las autoridades españolas no fue ni mucho menos una excepción entre los países integrantes de la Sociedad, como no tardaría en poner de manifiesto la realidad de los hechos:

«Ni esta ni ninguna otra de las obligaciones del Pacto en relación al desarme estaba destinada a ser cumplida. [...] La lección que sacaron Grey y Wilson de la historia de la diplomacia anterior a la guerra fue aceptada en teoría, pero completamente rechazada en la práctica. Los principales gobiernos del mundo continuaban creyendo que su seguridad dependía, por encima de todo, en mantener armamentos iguales o superiores a los de sus vecinos. Durante unos diez años se manifestó una tendencia a la reducción, pero cada país insistía en mantener el derecho a ser el juez de sus propias necesidades».⁸⁴

También les habría gustado a los miembros de la comisión española poner límites a la acción militar internacional en lo que implicaba «tolerar que nuestro suelo y nuestras costas sirvan de base a operaciones militares y navales contra enemigos de la Sociedad o miembros recalcitrantes de ella», lo que podría implicar «graves inconvenientes y aun riesgo de merma de la soberanía». Sin embargo, reconocía el comité que «si todos los países quisieran sustraerse a la posibilidad de tales peligros, no habría Sociedad de las Naciones, ni las ventajas que ella ha de reportar».⁸⁵

La cuestión de la renuncia a una parte de la soberanía nacional preocupó pues a quienes reflexionaron sobre la SDN. Antonio Maura se refirió a ella en la conferencia citada, de principios de 1919, cuando aún estaban discutiéndose los términos del Pacto, lo que le llevó a sistematizar los múltiples proyectos que se conocían sobre la futura organización en dos grandes grupos, en razón de la capacidad de acción que le otorgaban:

«Unos trazan la Sociedad de las Naciones, y la idean, sobre la base de mantener íntegras las soberanías de los Estados; de modo que cualesquiera que sean los medios, los institutos, los incentivos, los artificios que conduzcan a reunir y trenzar y atar las voluntades, quede cada voluntad con su albedrío en la soberanía respectiva; de modo que, si se negocia, se negocia ad referendum, y lo que se consiente con ánimo libre es lo definido y concreto. Y el otro tipo está formado por los numerosos y varios proyectos que, con el escarmiento de la ineficacia, un poco afeminada, de las cosas de La Haya, con el escarmiento de no haber servido para gran cosa, propenden, porque

⁸² Francis Paul WALTERS: *Historia de la Sociedad de Naciones...*, p. 223.

⁸³ DSC. CD, 9 de marzo de 1920, N° 82, p. 4820.

⁸⁴ Francis Paul WALTERS: *Historia de la Sociedad de Naciones...*, pp. 223-224. Ante las protestas de algunos diputados, el ministro de Estado, marqués de Lema, quiso tranquilizarlos afirmando, entre otras cosas, que «la idea de la limitación de los armamentos tiene, como todas, un carácter relativo, y también como todas las que están engendradas en el fondo de esa Sociedad de las Naciones, se irá des- envolviendo conforme las circunstancias lo permitan.» DSC. CD, 9 de marzo de 1920, N° 82, p. 4819.

⁸⁵ *Dictamen...*, pp. 27-28.

es más claro, más vivo y más eficaz, a darle a la Sociedad de las Naciones la consistencia de un agente activo y poderoso; un órgano de quien emanen decisiones que sean obligatorias para las soberanías, que no necesite de su ulterior aceptación; y esto, como quiera que se forme, se nombre y se organice, no se puede obtener sino con la dimisión parcial de las independencias nacionales.»⁸⁶

No se mostró contrario a ninguna de las dos opciones, reconociendo que en el primer caso también se podía profundizar en el camino del arbitraje y se podía obligar a una nación como se la podía obligar por medio de un tratado, aunque, como se desprende del texto citado, convino en que la segunda opción ofrecía una mayor eficacia.

El iusinternacionalista José Ramón de Orúe, contrario a la soberanía, trató de defender que «la independencia para los pueblos, como la libertad para los individuos, consiste, no en rechazar toda regla, todo freno de una autoridad superior, sino en no someterse más que después de haberlo discutido y voluntariamente aceptado». Y que en realidad, el Pacto de la SDN no supuso para los estados adherentes «el sacrificio de la más mínima parcela de su independencia y soberanía».⁸⁷

Mucho más contundente fue Rafael Altamira, al presentar la renuncia a una parte de la soberanía nacional no ya como un mal menor, sino como una necesidad en el camino de la consecución de la paz, criticando así a quienes «siguen siendo partidarios de la guerra y del rígido dogma de la soberanía absoluta y orgullosa de los Estados». Y advirtió de que la principal debilidad de la Sociedad de Naciones,

«el más grave de todos sus peligros está en el hecho inevitable de que en ella hayan de actuar hombres representativos de las organizaciones gubernamentales que secularmente vivieron dominadas por la idea de la legitimidad de la violencia y de la intangibilidad de una soberanía que es como la libertad individual concebida por muchos hombres: el poder de satisfacer todos sus apetitos sea como fuere, sin traba alguna».⁸⁸

También como una necesidad había contemplado —ya en los inicios de la guerra— Joaquín Fernández Prida la renuncia a la defensa cerrada de la independencia de los Estados, señalándola como uno de los principales obstáculos a la adecuada organización internacional.⁸⁹ Es muy significativo el planteamiento defendido por Fernández Prida en este sentido, si tenemos en cuenta las distintas condiciones que concurren en su personalidad. Por un lado, teórico del Derecho internacional

⁸⁶ Antonio MAURA Y MONTANER: *Sociedad de Naciones y fuerzas militares*, Madrid, Ed. Ibérica, 1919, pp. 11-12.

⁸⁷ José Ramón de ORÚE: *La Sociedad de Naciones*, Madrid, Góngora, 1925, pp. 30-31.

⁸⁸ Véase el prólogo de Rafael Altamira al libro de José Ramón de ORÚE: *La Sociedad de Naciones*, Madrid, Góngora, 1925, pp. IX-XXIV, pp. XIII y XIX-XX.

⁸⁹ Joaquín FERNÁNDEZ PRIDA: *La crisis del Derecho internacional*, Madrid, Imprenta clásica española, 1915.

y catedrático reputado en esta disciplina; por otro, rector del Instituto Diplomático y Consular; en tercer lugar, ministro de Estado en 1922; y finalmente, como acabamos de ver, miembro de la Comisión de estudio de la SDN.⁹⁰ Fernández Prida había lamentado en 1915 la ausencia en el ámbito internacional de las adecuadas garantías coercitivas que acompañan de manera general la vida jurídica⁹¹, contemplando, como *conditio sine qua non* para alcanzar la realidad anhelada, corregir o atenuar «el espíritu de recelosa independencia que hoy aparta de una cumplida organización internacional». No planteó un horizonte en que se lograra la supresión de la guerra, sino que esta, como «forma ineludible de la lucha que es preciso mantener contra las pasiones de los hombres, para que la justicia triunfe», debía ser ejercida por aquella suprema autoridad.⁹²

3. 2. *Ante todo, ¡no un supra-Estado!*

La naturaleza y funciones que habría de desempeñar el nuevo organismo internacional entraban en contacto directo con la soberanía de los países y de su definición dependía el grado de pérdida que aquella iba a sufrir. En todo momento, la comisión francesa circunscribió la actuación de la Sociedad de Naciones exclusivamente al mantenimiento de la paz. Ocasionado el conflicto entre dos países, y si el asunto no era de naturaleza jurídica para que pudiera ser remitido al tribunal internacional, el cometido de la SDN, a través de su Consejo, consistiría en imponer a las partes una solución y asegurarse de que esta era acatada:

«Notre intention est de créer un organe qui puisse à un moment donné être placé en face d'un État déterminé et lui dire : "Tu n'es plus en présence de ce seul État avec lequel tu es en conflit. Tu es en présence de l'organisme international représentant la Société des Nations, qui juge utile pour le maintien de la paix générale que ce conflit cesse." [...] Si l'État accède, tout va bien. Mais s'il s'obstine, le Conseil lui dira : "Si vous mobilisez, si vous menacez de faire la guerre, nous vous déclarons que nous ne vous le permettrons pas et que c'est nous tous que vous aurez comme adversaires et, au besoin, nous userons des sanctions qui sont à notre disposition."»⁹³

Esta concepción de la Sociedad de Naciones era en buena medida compartida por la comisión británica: determinando con claridad que se trataría de establecer «un régime contractuel permanent» cuyo único fin habrá de ser «le maintien de

⁹⁰ Designado por la Real Academia de Jurisprudencia precisamente por su condición de rector del Instituto Diplomático.

⁹¹ *Ibidem*, p. 15.

⁹² *Ibidem*, p. 33.

⁹³ Commission de la Société des Nations, 17 de abril de 1918, AD, Série SDN, N° 4, pp. 42-44 (intervención del presidente, Léon Bourgeois).

la paix par la substitution du droit à la force», tanto el grupo de trabajo británico como el francés habían juzgado irrealizable «l'idée d'une fédération européenne, d'un Etat politique international, jouissant d'une autorité supra-nationale».⁹⁴ Y coincidía en lo esencial con la que terminó plasmándose en el Pacto adoptado el 28 de abril de 1919 por la Conferencia de la Paz.



Source gallica.bnf.fr / Bibliothèque nationale de France

Imagen N° 5. Reunión del Consejo de la SDN. Palais du Petit-Luxembourg, París, 29 de enero de 1923. De izquierda a derecha: Tang-Sai-Fou, Da Gama, Quiñones de León, Salandra, Viviani, sir Eric Drummond, Balfour, Adatci, Hymans y Branting. Agence Rol. Fuente: gallica.bnf.fr / Bibliothèque Nationale de France.

Sin embargo, la parte final del Pacto, sin alcanzar el grado de ambición del proyecto del general Smuts⁹⁵, presentaba a la Sociedad como «un medio para hacer frente a la vasta complejidad de las relaciones internacionales en las esferas normales de la vida política», de manera que dejaba la puerta abierta a que la nueva institución fuera adquiriendo responsabilidades en un amplio abanico de cuestiones, desde el ámbito comercial y financiero al de los transportes, pasando por el de

⁹⁴ «Observations concernant les travaux de la Commission britannique sur la Ligue des Nations» (Note de M. Fromageot), 25 Septembre 1918, AD, Série SDN, N° 5.

⁹⁵ Ministro de Defensa de Sudáfrica y uno de sus delegados en París, su proyecto fue uno de los textos examinados y discutidos por el comité creado por la Conferencia de la Paz para la constitución y determinación de las funciones de la SDN. Walters nos resume el espíritu en que concebía Smuts la misión del organismo proyectado: «Habría que confiarle el control general de todos los asuntos internacionales.» Vid. Francis Paul WALTERS: *Historia...*, p. 45.

la salud o problemas sociales como la prostitución y las drogas, que desbordaban todas ellas cada vez más las fronteras nacionales.⁹⁶

No implicaban estas cláusulas la conversión de la Sociedad en una organización gubernamental, entendida como gobierno de las naciones, como no lo hacía ningún otro artículo de los que componían el Pacto, como bien explica José Luis Neila⁹⁷; sin embargo, aquellas prerrogativas que la Conferencia atribuía a la Sociedad de Naciones no dejaron de ser contempladas con preocupación por los mandatarios franceses, empeñados precisamente en evitar a toda costa que se convirtiera en un organismo con poderes de gobierno a nivel internacional. Así, a finales de 1920, en el seno de la poderosa Comisión de Asuntos exteriores de la Cámara de los Diputados, René Viviani, insistía en que la SDN «ne doit être ni un super-État ni un super-Parlement».⁹⁸ Meses más tarde, el mismo orador repetiría en el mismo foro que la SDN «n'est ni un congrès ni un parlement».⁹⁹ Como sabemos, esta era también la posición del Quai d'Orsay, quien, como recoge Mouton, consideraba que la Sociedad no tenía «pour dessein de régenter le monde au moyen d'un ministère international», sino que se trataba, en primer lugar y antes de nada, de «un organe d'exécution des traités de paix».¹⁰⁰

La creciente burocratización del organismo ginebrino acentuó los temores de los parlamentarios franceses, para quienes los preocupantes niveles de autonomía que estaba adquiriendo el órgano de gobierno de la Sociedad no podían ser percibidos sino como un grave peligro para la soberanía nacional: «Elle devient une organisation bureaucratique dont le fonctionnement tend à se substituer aux Nations», sentenció en 1923 Aristide Briand, futuro presidente del Consejo de la SDN¹⁰¹, quien ya había advertido el año anterior sobre los posibles riesgos que implicaba el Pacto en ese sentido. Su compañero de comisión, René Viviani, representante en el Consejo, le había secundado en su protesta: según el acta de la reunión, «il s'élève contre l'idée de supernation. Les évènements actuels ne permettent pas, dit-il, à un Etat de renoncer à sa part de souveraineté.»¹⁰²

⁹⁶ *Ibidem*, pp. 56-59.

⁹⁷ «El Pacto imponía limitaciones objetivas al ejercicio de la soberanía, pero de ningún modo supuso una delegación de la misma al organismo internacional. De hecho, como señala J. A. Carrillo, aunque “la Sociedad de Naciones introdujo importantes innovaciones en el funcionamiento del sistema internacional, no alteró la estructura interestatal de este último, ya que no fue concebida como una instancia de autoridad política superior y por encima de los Estados soberanos”». José Luis NEILA HERNÁNDEZ: *España república mediterránea. Seguridad colectiva y defensa nacional: 1931-1936*, tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid, 1994, p. 150.

⁹⁸ Procès verbaux de la Commission des Affaires étrangères, sesión del 24 de diciembre de 1920, AN, C//14632.

⁹⁹ *Ibidem*, sesión del 7 de marzo de 1921, AN, C//14633.

¹⁰⁰ Marie-Renée MOUTON: *La Société des Nations...*, p. 13.

¹⁰¹ Procès verbaux de la Commission des Affaires étrangères, sesión del 16 de mayo de 1923, AN, C//14635.

¹⁰² *Ibidem*, sesión del 28 de junio de 1922, AN, C//14634 (el subrayado, en el original).

En España tampoco presentó este punto un aspecto unívoco. De hecho, debemos mencionar que, en la línea de lo que vimos con Antonio Maura, a menudo los autores expresaron un cierto ambiente de confusión ante la multiplicidad de proyectos y de ideas en torno a la SDN y, sobre todo, ante la falta de concisión de sus promotores.¹⁰³

El catedrático de Derecho internacional de la Universidad de Valladolid y futuro ministro de Estado en el Directorio civil de Primo de Rivera, José Yanguas Messía, sostuvo un criterio de máximos, frente a los planteamientos limitativos que acabamos de ver en Francia. Le encargaba Yanguas nada menos que la definición del nuevo Derecho internacional y la coordinación de «los derechos y aún los intereses de los Estados», confiando en que se erigiese «no ya sólo en juez de las naciones, sino en supremo órgano jurídico de la humanidad».¹⁰⁴

Otro catedrático de Derecho internacional, Aniceto Sela¹⁰⁵, de la Universidad de Oviedo, propuso una organización de la Sociedad reproduciendo precisamente el esquema organizativo de un estado, refiriéndose a aquella como «un gran Estado internacional». De esta manera, el poder legislativo sería asumido por un parlamento, en que los estados socios hallaren representación «proporcional a su poder, a su riqueza, a su representación, en suma, en el orden internacional», aventurando incluso la posibilidad de constituirlo en un sistema bicameral, en que, de un lado, pudieran tener representación los ciudadanos y, de otro, los organismos que estos formasen. Evocó, como precedente, el Parlamento aliado que había funcionado durante la guerra. Un poder ejecutivo se encargaría de aplicar la legislación así producida, organizando además una Administración. Y finalmente, los tribunales de este supra-estado tendrían que «participar del carácter de los tribunales ordinarios que hoy existen en el interior de todos los Estados».¹⁰⁶

Cuando la Sociedad de Naciones vio al fin la luz y comenzó a desarrollar su actividad, ya a orillas del lago Lemán, los autores pudieron comprobar que lo que se había constituido no era un estado supranacional. Algunos como Orúe, lo saludaron con satisfacción y, recogiendo a Gabriel Hanotaux y Léon Bourgeois, la conminaron a que siguiera por ese camino.¹⁰⁷ No obstante, otros autores, como Adolfo

¹⁰³ Félix SUÁREZ INCLÁN: *La Sociedad de Naciones. Problemas económicos*, Madrid, Jaime Ratés, 1919, pp. 5-6. El político liberal había pronunciado esta conferencia en sesión pública de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación el 1 de febrero de 1919. También lo podemos ver en el prólogo de Rafael Altamira a la obra de José Ramón de ORÚE: *La Sociedad...*, p. XIX.

¹⁰⁴ José YANGUAS MESSÍA: *España y la Sociedad de Naciones*, Valladolid, Imp. de E. Zapatero, 1919, pp. 10-11. El texto pertenece a la conferencia de extensión universitaria que pronunció el autor el 15 de febrero de 1919.

¹⁰⁵ Julio GONZÁLEZ CAMPOS, Roberto MESA y Enrique PECOURT: «Notas para la historia del pensamiento internacionalista español: Aniceto Sela Sampil (1863-1935)», en *Revista Española de Derecho Internacional*, N° XVII, 1964, pp. 561-583.

¹⁰⁶ Aniceto SELA: *La Sociedad de las Naciones*, Madrid, Jaime Ratés, 1919, pp. 18-21. Se trata de la conferencia que había dado el autor en la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación el 21 de abril de 1919.

¹⁰⁷ José Ramón de ORÚE: *La Sociedad de Naciones...*, pp. 22-23.

González Posada, aun admitiendo que la SDN no era «un Estado, y menos un Superestado», adivinaban en su estructura y funcionamiento —así en su organización interna como en su vida exterior— las «esencias inspiradoras o sugestivas de una futura doctrina y de una práctica en formación, cosechables en la interpretación serena de la realidad “supernacional” que trabajosamente se produce ya alrededor de la Sociedad de Naciones.»¹⁰⁸

3. 3. ¿Un cuerpo internacional de funcionarios?

Como hemos mencionado ya, podemos afirmar sin miedo a equivocarnos que la confusión dominó en buena medida tanto el pensamiento como las concepciones y actuaciones de los actores que se subieron al escenario de la Sociedad de Naciones. No es extraño, pues todo un conjunto de prácticas, ideas y conceptos novedosos fueron puestos en circulación en un breve lapso de tiempo y a todos ellos hubo de incorporarlos en un quehacer diario internacional que presentó, a su vez, no pocos retos y problemáticas igualmente novedosas.

Dentro de ese gran concepto innovador que fue en sí misma la Sociedad de Naciones, en esos primeros años de vida del experimento, los propósitos de ver reunidos a hombres de todo el mundo, trabajando codo con codo por el bien de la Humanidad, dejando de lado el lastre de sus propias nacionalidades, no podía —además de despertar a un tiempo idealistas entusiasmos y firmes rechazos— sino profundizar en esa confusión generalizada en que se estaban desarrollando todos los asuntos de la Sociedad. Porque, al igual que con todo lo demás, muy pocos tenían claro en qué consistía y cómo querían implementarlo.

Antes de nada, debemos distinguir entre tres tipos de individuos que tenían sobre sus hombros la misión encomendada a la SDN, que se corresponden con los tres órganos de la institución: en primer lugar, los representantes ante el Consejo, en el que sólo participaban, como sabemos, un número restringido de países (en los primeros años fueron nueve); en segundo lugar, los delegados que cada país

¹⁰⁸ Adolfo GONZÁLEZ-POSADA: *La Sociedad de las Naciones y el Derecho político*, Madrid, Caro Raggio, 1925, 58-59 y 95. Estos debates no deberían ser leídos al margen de los que se estaban produciendo, desde los años de la guerra, por parte de diversas corrientes socialistas en torno al internacionalismo y las propuestas pacifistas de «gobierno mundial basado en leyes y normas reguladoras de la relación entre los Estados y el reequilibrio social y económico en el mundo de los productores.» Vid. Maximiliano FUENTES CODERA y Ferran ARCHILÉS (eds.): *Ideas comprometidas. Los intelectuales y la política*, Madrid, Akal, 2018. Véase también: Alessandro POLSI: «Società delle nazioni e internazionalismo fra le due guerre», en *Contemporanea*, N° 4, 2016, pp. 677-685, un artículo que busca además inscribirse en una línea historiográfica que en los últimos años está rescatando la historia de la Sociedad de Naciones y revisando la imagen tradicional de un proyecto fracasado. En esta línea, destacan las obras de Oona A. HATHAWAY y Scott J. SHAPIRO: *The Internationalists. How a Radical Plan to Outlaw War Remade the World*, Nueva York, Simon & Schuster, 2017 y Susan PEDERSEN: *The Guardians: The League of Nations and the Crisis of Empire*, Oxford, Oxford University Press, 2015.

enviaba a la Asamblea general, que se celebraba anualmente en otoño; y, finalmente, los funcionarios que componían la Secretaría general, establecida muy pronto en Ginebra y donde se llevaban a cabo todas las labores de estudio de los distintos asuntos que incumbían a la SDN, así como de preparación de las reuniones tanto del Consejo como de la Asamblea. La Secretaría estaba dividida en distintas secciones, especializadas en campos como las minorías, el desarme, la información, las cuestiones económicas y financieras, la cooperación...

Parece ser que los objetivos de Eric Drummond de crear un cuerpo internacional se referían exclusivamente a la Secretaría, que él mismo regentaba.¹⁰⁹ Sin embargo, ese espíritu internacional les parecía atractivo a muchos de estos actores, de modo que, como veremos, planeó también sobre los otros dos niveles y se dejó sentir en numerosas ocasiones, tanto en las exigencias de algunos de los representantes y delegados, como en los argumentarios de los gobiernos y de la propia Secretaría general.

Representantes en el Consejo y delegados en la Asamblea

Empecemos precisamente por los representantes en el Consejo y los delegados en la Asamblea. Los proyectos de la comisión francesa de estudio de la SDN contemplaron tanto los órganos de que habría de componerse la Sociedad como el carácter de sus miembros.¹¹⁰ Aunque sus propuestas no fueron idénticas a las que adoptó finalmente la organización, resultan interesantes para perfilar el debate que se produjo en torno a esta cuestión.

Los comisionados proponían dos órganos principales: un Consejo internacional y una Delegación permanente. El Consejo, que se correspondería con la Asamblea general, verdadero órgano investido del poder de decisión, estaría formado por los jefes de gobierno o por sus representantes. No deja de ser interesante que, en estos inicios de la *nueva diplomacia*, se contemplara que «dès que la Société des Nations compta un nombre appréciable d'adhérents, en raison des distances et en raison des multiples devoirs qui incombent aux chefs de gouvernement, il deviendra matériellement impossible de les réunir dans un délai suffisamment court», razón por la cual se contemplaba que pudieran hacerse representar. Eso sí, estos debían contar con la plenitud de poderes, en la medida en que se pretendía introducir una novedad fundamental con respecto a los modos anteriores de la diplomacia: la SDN no sería ser un congreso diplomático a la antigua usanza en que los representantes de los países participantes habrían de someter los resultados de sus negociaciones a la ratificación de sus respectivos gobiernos, sino que nos encontraremos ante un organismo internacional, al que los estados miembros habrán reconocido la capacidad de tomar decisiones que les comprometerán posteriormente.

¹⁰⁹ Francis Paul WALTERS: *Historia de la Sociedad de Naciones...*, pp. 87-92.

¹¹⁰ AD, Série SDN, N° 4.

Este rasgo del nuevo organismo conllevaría otra novedad, y es la adopción de un sistema de voto por mayoría, frente al usual de la unanimidad. No se le ocultaba al propio Jean Gout¹¹¹, encargado de recoger las conclusiones de la comisión en varios *rappports*, que se trataba de una «innovation en matière de réunions internationales» cuya admisión por parte de los estados iba a ser complicado de conseguir. Emplazaba por ello a una discusión posterior con los aliados en que debían buscar la manera de conseguirlo, «en trouvant les garanties adéquates à donner aux minorités.»¹¹² No fue sin embargo la postura de la comisión británica quien, según la explicación de Fromageot, habría admitido el sistema de voto por mayoría «pour les questions concernant la procédure de la Conférence», pero habría decidido adoptar el «système diplomatique traditionnel de l'unanimité quant aux solutions à recommander pour le règlement même des conflits qui lui sont soumis».¹¹³ Probablemente esta postura estuviera inspirada por el mismo espíritu contenido en el trabajo del Bryce Group, cuyas *proposiciones* recomendaban un cambio paulatino y no una ruptura radical con la diplomacia establecida.¹¹⁴

Para lograr que la SDN fuera una institución eficaz, la comisión proyectó la constitución de un segundo órgano, la Delegación permanente, que, contrastada con la estructura que adoptó finalmente la Sociedad, compartía elementos tanto con el Consejo como con la Secretaría general. No gozaría de los poderes del Consejo internacional, pero su carácter restringido le permitiría llevar a cabo una labor cotidiana, de preparación de los trabajos de aquél, de estudio de cada caso concreto, de vigilancia para detectar los posibles conflictos. Determinaba la comisión que este cuerpo permanente debía ser nombrado por el Consejo y no por los estados miembros, de manera que en ningún caso podrían sus integrantes ser considerados representantes de sus países de origen. Dado que su número sería necesariamente reducido, mediante esta manera de elección resultaría mucho más fácil para los miembros del Consejo ponerse de acuerdo sobre la elección «d'un certain nombre de hautes personnalités que leur compétence et l'autorité qu'elles auront acquise désigneront à leur suffrage pour ainsi dire sans acception de nationalité».¹¹⁵

Puesta en marcha la Sociedad de Naciones y definidos sus dos órganos, la Asamblea y el Consejo, con las funciones y modo de designación de sus miembros

¹¹¹ Ministro plenipotenciario, Gout será designado director del Service français de la Société des Nations.

¹¹² «Exposé des motifs de la résolution relative à la composition du Conseil international et de la délégation permanente. Rapport de M. Gout», 28 Mai 1918, AD, Série SDN, N° 4.

¹¹³ Observations concernant les travaux de la Commission britannique sur la Ligue des Nations (Note de M. Fromageot), 25 Septembre 1918, AD, Série SDN, N° 5.

¹¹⁴ «D'autre part, il faut de la continuité. Car des propositions impliquant une rupture trop violente avec l'ordre établi, ne seront probablement pas prises en sérieuse considération. Ce que l'on a essayé ici, c'est d'avancer un projet qui, tout en impliquant un progrès réel et radical sur l'organisation actuelle des rapports internationaux ne rompt pas assez vilement avec le cours du développement historique pour qu'on l'appelle utopique.» Vid. «Propositions pour éviter...» AD, Série SDN, N° 3.

¹¹⁵ «Exposé des motifs de la résolution...», p. 7.

que hemos señalado más arriba, el debate cogió fuerza. En poco tiempo, a medida que fueron asentando una rutina de trabajo y alcanzando conclusiones unánimes, los miembros del Consejo «comenzaron a sentir confianza en sí mismos y en el Consejo como institución». Las pretensiones de autonomía frente a sus respectivos gobiernos no tardaron en aflorar, y en determinadas ocasiones su actuación fue divergente de la de aquellos. Fue esta una cuestión que estuvo presente en las sesiones del Consejo de esta primera etapa, en especial en la de Roma de mayo de 1920, en que los representantes de Francia, Reino Unido e Italia defendieron esa independencia de acción que se les debía garantizar. Es cierto que debían conjugar esas pretensiones con la realidad de ser un órgano que no estaba dotado ni de poder ejecutivo propio, ni de fuerzas armadas ni de finanzas propias, dependiendo en todo ello de lo que los gobiernos estuvieran dispuestos a concederle. Sin embargo, como subraya Walters, «Balfour, Bourgeois y Tittoni estaban en una posición que les permitía cierta independencia de sus propios gobiernos» de manera que «la imagen del Consejo como reunión de Venerables Estadistas, apartados de las luchas, de los parlamentos y cancillerías, y guiados solamente por el espíritu del Pacto y buscando el bien general de todas las naciones no era del todo falsa.»¹¹⁶

Como nos podemos imaginar con facilidad a estas alturas, estos planteamientos —revolucionarios desde todo punto de vista— no fueron del agrado de muchos, ni en el Quai d'Orsay, ni en su vecino Palais Bourbon, sede de la soberanía nacional. En poco tiempo se perfilaron dos maneras opuestas de comprender aquellas figuras del Consejo de la Sociedad de Naciones: por un lado, una concepción, más cercana a la diplomacia clásica, según la cual nos encontramos ante representantes de los gobiernos, con una función asimilable a los embajadores; y, por otro lado, un planteamiento según el cual los miembros de los organismos de la SDN deberían tener un menor o nulo carácter nacional, en favor de un alcance verdaderamente internacional y multilateral. Este debate se vio enriquecido por la voluntad cada vez mayor de los parlamentarios franceses de intervenir de manera activa en la política internacional, como vimos en el segundo capítulo.

Así las cosas, nos encontramos de un lado la opción defendida por Viviani, que consideraba que los delegados «doivent avoir un mandat de leur gouvernement et, si les problèmes changent d'aspect, pouvoir s'entretenir avec lui des modifications à apporter à leurs instructions primitives.»¹¹⁷ Es cierto que en este planteamiento hay una importante diferencia con el diplomático clásico, en la medida en que desaparecen la autonomía y la consiguiente responsabilidad de quien se esperaba la gestión de los problemas únicamente sobre la base de las instrucciones generales recibidas, siendo ahora preciso tener identificado a un interlocutor claro —el director

¹¹⁶ Francis Paul WALTERS: *Historia de la Sociedad de Naciones...*, pp. 111-112.

¹¹⁷ Procès verbaux de la Commission des Affaires étrangères, sesión del 4 de marzo de 1921, AN, C//14633.

de la política internacional del país, esto es, el gobierno y, más concretamente, el ministro de Asuntos Exteriores— con el que poder discutir las circunstancias sobrevenidas y del que recibir las nuevas instrucciones para la gestión del problema.

Sin embargo, era precisamente esta concepción de los representantes como una especie de embajadores que reciben instrucciones y son revocables la que era contestada por la otra opción, representada por el diputado Marc Sangnier, quien consideraba que no podía tener lugar en la diplomacia multilateral que preconizaba la SDN. Se imponía, al contrario, la necesidad de modificar la naturaleza de las relaciones que mantenían los delegados nacionales en los organismos de la Liga: «Evidement le Gouvernement ne pourrait plus considérer ses représentants comme des fonctionnaires ; mais il y a précisément intérêt à modifier ces relations. Il y a intérêt à ce que les délégués puissent s'inspirer du bien de l'humanité ; sans quoi la Société des Nations sera peu à peu discréditée.»¹¹⁸ Por ello, y fiel a esa inclinación de los diputados, Sangnier proponía que fuera el Parlamento el que nombrara a los representantes de Francia en la Sociedad de Naciones, que seguirían representando al país, con una clara intención de que «de plus en plus, ce soient les peuples qui prennent contact au lieu des gouvernements» advirtiéndolo de que «la Société des Nations ne sera vivante qu'à ce prix».¹¹⁹ La Association française pour la Société des Nations se había pronunciado en un sentido similar, pidiendo que los representantes de las distintas naciones en la Asamblea no fueran escogidos ni entre los miembros del Consejo de la SDN ni entre los jefes o miembros de los gobiernos nacionales, como explicaba en *L'Information* el historiador Alphonse Aulard: a la espera de que se determinase «un mode démocratique d'élection dans toutes les nations, il est à souhaiter que le gouvernement français choisisse nos représentants au grand parlement humain, non parmi les diplomates sceptiques ou blasés, non parmi les politiciens qui ne croient pas à la Société des nations, mais parmi les hommes qui y croient, qui y ont consacré leur vie, et qui ont la volonté de la pratiquer dans son esprit.»¹²⁰

En el extremo opuesto se situaron otros parlamentarios, como el abate Émile Wetterlé, quien estimaba «qu'il y aurait péril à transformer les délégués des Etats en citoyens du monde. [...] Les délégués nationaux doivent y soutenir les intérêts de leur pays» precisando, como lo hicieran otros, que «la Société des Nations est une instance suprême chargée de régler des conflits, rien de plus.»¹²¹ El mismo parlamentario lamentaría en análoga sesión, de mayo de 1923, tanto el carácter burocrático de la

¹¹⁸ Procès verbaux de la Commission des Affaires étrangères, sesión del 4 de marzo de 1921, AN, C//14633.

¹¹⁹ *Ibidem*. Recordemos aquí lo que hemos señalado en el segundo capítulo acerca de las reflexiones de los años 20 en torno a las relaciones internacionales, que debían transitar, según figuras como Alfred Zimmermann, de las relaciones entre estados a relaciones entre pueblos.

¹²⁰ Alphonse AULARD: «La Société des Nations et son Assemblée», en *L'Information*, 23 de julio de 1920.

¹²¹ Procès verbaux de la Commission des Affaires étrangères, sesión del 4 de marzo de 1921, AN, C//14633.

SDN como «l'esprit européen dont se pénètrent les fonctionnaires de ces services.»¹²²

La filiación conservadora del clérigo diputado no nos debe inducir a error. La suya era precisamente la posición que reinaba en el Quai d'Orsay, como nos lo muestra muy bien una carta de Philippe Berthelot, secretario general del Ministerio de Asuntos Exteriores durante más de una década¹²³, a Aimé de Fleuriau, ministro en Londres y futuro embajador en la misma capital:

«La position supérieure à tout intérêt national que prennent d'un côté M. Léon Bourgeois et de l'autre M. Balfour dans le Conseil de la Société des Nations me choque comme vous. Je réfléchis au moyen de mettre plus directement la main sur l'organisation française où Gout est véritablement insuffisant, de manière à suivre de près les affaires et à donner des instructions formelles aux délégués français. On a choisi pour l'Assemblée du 13 novembre Viviani et Hanotaux auprès de Léon Bourgeois. Ce sont de bons choix et des personnalités qui accepteront très volontiers nos instructions.»¹²⁴

Marie-Renée Mouton es muy clara en sus conclusiones: «Les bureaux qui s'établissent à Genève à l'automne 1920 s'efforcent, à travers de nouvelles formes de la vie diplomatique, de dégager et servir les intérêts de la communauté internationale. Ceux de Paris, naturellement attachés aux méthodes traditionnelles, ont pour vocation de défendre les droits de leur propre pays.»¹²⁵ Con razón lamentaba Viviani la actitud impertinente y la abierta hostilidad hacia la organización internacional de la que hacían prueba los servicios del Quai d'Orsay¹²⁶, lo que evidenciaba «avec quelle *répugnance* la diplomatie accepte le rôle de la Société des Nations».¹²⁷ En

¹²² *Ibidem*, sesión del 16 de mayo de 1923, AN, C//14635. No hay que perder de vista que, como ha puesto de manifiesto Carlos Fargas, en los años 20 algunos sectores intelectuales junto a determinadas instituciones sociales y políticas empezaron a fraguar un proyecto de Unión Europea dentro de la propia Sociedad de Naciones, a la que concebían como institución supranacional. Vid. Carlos FARGAS GARCÍA: *El proyecto de Unión Europea (1920-1940). Documentos para su estudio*, tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid, 2019 (dirs. Elena Real, Manuel Núñez y Félix Sagredo).

¹²³ Para el conocimiento de la figura de Philippe Berthelot, remitimos sobre todo a la obra de Jean-Luc BARRÉ: *Philippe Berthelot. L'éminence grise, 1866-1934*, París, Plon, 1998.

¹²⁴ Berthelot a Fleuriau, 31 de octubre de 1920, citado por Marie-Renée MOUTON: *La Société des Nations...*, p. 44.

¹²⁵ Marie-Renée MOUTON: *La Société des Nations...*, p. 44.

¹²⁶ Procès verbaux de la Commission des Affaires étrangères, sesión del 24 de diciembre de 1920, p. 4, AN, C//14632.

¹²⁷ Procès verbaux de la Commission des Affaires étrangères, sesión del 4 de marzo de 1921, p. 4, AN, C//14633 (la cursiva es nuestra). No se trataba de una impresión aislada; en otros sectores de la sociedad francesa se había percibido igualmente. El filósofo pacifista Gabriel Séailles lo había publicado ya tiempo atrás, en un artículo en *Le Pays* de marzo de 1918, recriminando a «nos diplomates officiels» que estuvieran anclados en los métodos tradicionales de su oficio y que no fueran capaces de comprender que se encontraban ante una nueva realidad, «une forme de vie plus complexe et plus haute», que podría tener en la SDN el nuevo órgano idóneo para afrontarla. Aún menos lograban desentrañar, añadirá Séailles, el modo en que «dans l'avenir elle peut intéresser la politique de la France, assurer sa sécurité et définir le rôle qu'il lui appartient de jouer encore dans le monde.» Vid. Gabriel SÉAILLES: «L'avenir de la France et la Société des Nations», *Le Pays*, 9 de marzo de 1918.

resumidas cuentas, «les partisans d'une injection d'internationalisme dans la politique étrangère de la France sont alors très minoritaires».¹²⁸

Hemos de enmarcar estas posturas en un panorama más amplio, en que al lado de los jóvenes diplomáticos como Jean Monnet, René Massigli —quienes apenas superaban la treintena en 1920— o incluso Jacques Seydoux —que no había cumplido los 50 cuando fue puesto al frente de la *Sous-direction des Relations commerciales*—, que mostraron una adaptación mucho mayor a las nuevas circunstancias y a los nuevos métodos, en los puestos de decisión de la diplomacia francesa —tanto en la Administración central, como en las embajadas y legaciones— seguían predominando diplomáticos con una larga trayectoria en la carrera, «de l'ère précédente», como se refiere a ellos Ulrich-Pier, representados de manera brillante por los hermanos Cambon¹²⁹, o por el ya citado Fleuriau, y quienes no podían sino mirar con asombro y desconcierto el desarrollo de este nuevo tipo de diplomacia, la multilateral. Preciso es aprehender y tener presente esta incompreensión para poder enmarcar en sus justos términos el rechazo al que nos hemos estado refiriendo antes. Son elocuentes en extremo las líneas que le escribía Paul Cambon a su hermano Jules el 4 de marzo de 1920:

«Je vois dans les journaux que tu présides les Ambassadeurs¹³⁰. Je ne m'explique pas très bien ce qu'on fait dans cette réunion, mais je serais bête de chercher des explications à tout ce qui se fait partout en ce moment et qui est inexplicable.»

Y el 29 del mismo mes:

«Jamais on n'a vu pareil embrouillamini de conférences. Ici nous avons, je ne sais pourquoi, le conseil suprême qui se considère comme la Conférence de la paix. Puis il y a sous la présidence de Curzon le Conseil des Ministres et Ambassadeurs. Enfin à Paris il y a, d'après nous, la Conférence de la paix qui subsiste. Son existence est purement imaginaire, c'est un fantôme, mais nous nous y cramponnons comme à une réalité. Et puis il y a le Conseil des Ambassadeurs que tu présides et que Millerand préside aussi quelquefois. Je ne sais quelles sont ses attributions. Je vois qu'il s'occupe des mêmes choses que nous et que les avis des deux conseils sont souvent contradictoires. Je n'y comprends rien et je ne te demande pas de m'expliquer quoi que ce soit. C'est inexplicable.»¹³¹

¹²⁸ Vid. reseña del libro de Mouton, por Pierre Guillen en *Relations Internationales*, N° 86, 1996, p. 228.

¹²⁹ Sobre los dos hermanos diplomáticos, remitimos al libro de Laurent VILLATE: *La République des diplomates. Paul et Jules Cambon, 1843-1935*, París, Science infuse, 2002. Precisamente la célebre obra de Jules Cambon, *Le Diplomate* (París, Hachette, 1926), constituye un canto de alabanza a la diplomacia y a la *carrière* clásicas.

¹³⁰ Se refiere a la Conferencia de embajadores, el organismo que funcionó de 1920 a 1931, como sustitución, en tiempos de paz, del Consejo supremo aliado, con el objetivo de hacerse cargo de todas las cuestiones derivadas de la aplicación de los tratados.

¹³¹ Citados por Raphaële ULRICH-PIER: *René Massigli...*, pp. 75-76. Sobre la dificultad de adaptación de los individuos de la «vieja diplomacia» a los nuevos hábitos, véanse algunas ideas en Ángel BALLESTEROS: *Diplomacia y relaciones internacionales*, Madrid, MAE, 1995, pp. 212 y ss.

Debemos igualmente integrar otro factor, el de las trayectorias concretas de estos diplomáticos. A diferencia de grandes nombres de la diplomacia francesa, como los Cambon, Fleuriau, Jusserand..., quienes se habían curtido en la vieja diplomacia bilateral, llevada a cabo en los salones de las embajadas y legaciones, esos otros agentes, mucho más dispuestos hacia los nuevos métodos, a menudo habían aprendido el oficio prácticamente en las conferencias y reuniones de representantes de diversas naciones, algunos de ellos habiendo desembarcado en la diplomacia precisamente en estos años de la guerra o de la inmediata posguerra. Eran aún una minoría y sólo de manera gradual irían adquiriendo peso en el conjunto de la maquinaria diplomática francesa, lo que explica en parte ese difícil equilibrio entre el cambio y la continuidad que marcó los años 20. Es el caso de los tres agentes que hemos mencionado, y que en cierta medida podrían verse reflejados en la descripción que hace Ulrich-Pier de uno de ellos, René Massigli:

«En ces années [20], il fait l'expérience de la diplomatie multilatérale, qui se poursuivra avec ses responsabilités au sein du Service français de la SDN. De ce fait il n'est pas un diplomate tout à fait typique ; il n'occupera pas avant longtemps de poste dans une ambassade, n'est pas même intégré dans une sous-direction géographique au Quai d'Orsay. Il ne travaille donc pas dans le champ des relations bilatérales. D'une certaine façon il est en avance sur un grand nombre de ses collègues, car il est lancé dans la diplomatie multilatérale à une époque où elle n'en est qu'à ses débuts. Il travaille pour un organisme réunissant des représentants de plusieurs États, dont il faut concilier les intérêts et les visions géopolitiques bien différents. Il assiste aussi [...] à de nombreuses conférences internationales dont la perspective est également multilatérale.»¹³²

En efecto, como han mostrado los trabajos de Peter Jackson, analizando precisamente la evolución de las prácticas diplomáticas en torno a la Gran Guerra¹³³, y de Marion Aballéa, quien se ha centrado en el caso concreto de la Embajada francesa en el Berlín de entreguerras¹³⁴, en la diplomacia francesa de los años 20 convivieron prácticas de la vieja diplomacia con los aires de la nueva, evidenciándose una tensión entre las dos corrientes, que visibilizaba una división generacional, que no era nueva, sino que había arrancado bastantes años atrás, al menos ya desde la reforma de Pichon, en 1907. Según Jackson, en 1919 la diplomacia francesa contaba con un sector de sus funcionarios que, en base a la formación y experiencia adquiridas, estaban preparados para dar una respuesta adecuada a los retos que la nueva vida

¹³² Raphaële ULRICH-PIER: *René Massigli...*, p. 94.

¹³³ Peter JACKSON: «Tradition and adaptation: the social universe of the French Foreign Ministry in the era of the First World War», in *French History*, Vol. 24, N° 2, June 2010, pp. 164-196.

¹³⁴ Marion ABALLÉA: «L'ambassade de France à Berlin au lendemain de la Première Guerre mondiale. Bastion de la tradition à l'heure de la 'nouvelle diplomatie'?', en Vincent Genin, Matthieu Osmont et Thomas Raineau (eds.): *Réinventer la diplomatie. Sociabilités, réseaux et pratiques diplomatiques en Europe depuis 1919*, P.I.E. Peter Lang, Bruselas, 2016, pp. 39-52.

internacional les ponía delante. Sin embargo, tenían a su lado a otro sector de diplomáticos que no estaban dispuestos a aceptar una situación que, como recogen ambos autores, les hacía perder relevancia en la dirección de los asuntos exteriores de su país, bien sea por el fortalecimiento de la maquinaria central frente a los agentes en el extranjero, bien sea por el desarrollo de un multilateralismo que no entendían y cuyas prácticas no compartían, acostumbrados como estaban a la política de alianzas y al sistema de balanza de poder. Las acusaciones a la diplomacia tradicional como una de las causas de la guerra habrían causado en sus actores una reacción y una reafirmación de sus posturas.

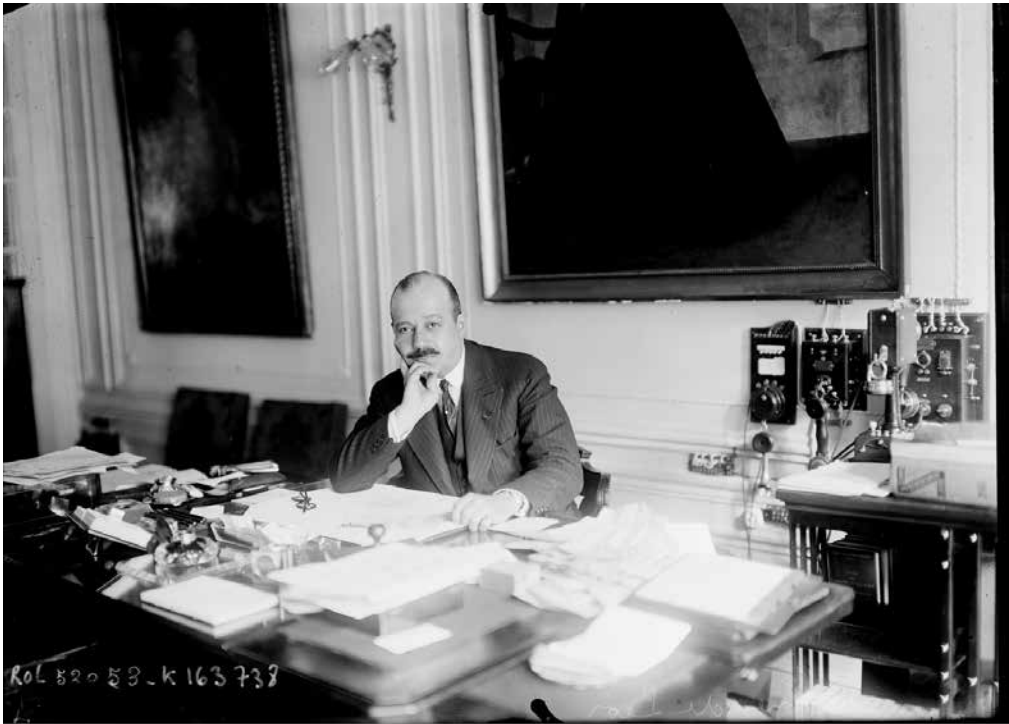


Imagen Nº 6. José Quiñones de León, tras tomar posesión de su puesto de embajador de España en París. 1918. Fuente: gallica.bnf.fr / Bibliothèque nationale de France.

En lo que se refiere a España, la diplomacia tampoco se mantuvo ajena a estos debates. El representante español en el Consejo de la SDN se hizo enseguida eco del criterio de sus colegas Bourgeois, Balfour y Tittoni, en el sentido de una mayor autonomía en el seno de la organización internacional. Es probable que Quiñones, en la medida en que era embajador y por lo tanto un subordinado del gobierno, sintiera que no estaba gozando de la misma independencia que sus homólogos francés, británico e italiano, al igual que le ocurría al representante japonés, quien desempeñaba también la representación de su país ante la República francesa. Bajo esa luz puede explicarse mucho mejor el incidente provocado aquel mismo verano

de 1920 con la Oficina española de la Sociedad de Naciones. Planteada la cuestión por sus compañeros en los términos que vimos, Quiñones no podía menos que irritarse al recibir bajo membrete de la OESDN las instrucciones para su actuación en el Consejo y al insistírsele en que debía pasar por ella sus comunicaciones con el Ministerio.

Es cierto que esta actitud debe ser entendida a la luz de la personalidad del protagonista y de la posición que se había granjeado en la diplomacia española, desde la cual debía de considerar poco menos que vejatorio no poder comunicar directamente con los ministros de Estado. Sin embargo, debemos fijarnos en los argumentos que utilizó, ya que invocaba precisamente las manifestaciones hechas, apenas un mes antes, por Bourgeois, Balfour y Tittoni en orden a «la independencia que debían tener, aún con relación a sus respectivos Gobiernos, los representantes de las Naciones, extremando, en este punto, las opiniones Tittoni, que llegó a decir que una vez nombrados, debían ser libres en sus acciones, como participantes de un Cuerpo internacional y en las mismas condiciones que los Magistrados de un Tribunal».¹³⁵ No pretendía el representante español una independencia absoluta de su gobierno, que eliminara las instrucciones habituales, pero cuando menos que no fuera una Oficina subalterna la que le dictara su actuación en Ginebra.

Al mismo tiempo que Bourgeois, Balfour, Tittoni o Quiñones estaban tratando de definir y defender una nueva práctica diplomática, caracterizada por el trabajo en común de un cuerpo de funcionarios internacionales, cuyos integrantes no estuvieran limitados por los intereses nacionales de sus estados de origen, su actitud no dejaba de ser también una reacción a la pérdida, en favor de los ministros y jefes de gobierno, del papel que históricamente habían desempeñado los representantes diplomáticos —siendo estos de carrera o no—.¹³⁶

Sin embargo, igual que habíamos visto en el caso del Quai d'Orsay, el Palacio de Santa Cruz no estaba tampoco dispuesto a tolerar estas pretensiones del representante español de salirse de su tutela. El subsecretario, Emilio de Palacios, no podía ser más claro y contundente en su respuesta: «la independencia del Representante de un Gobierno en el Consejo Ejecutivo no alcanza más que a resolver por sí las cuestiones que le sean sometidas y respecto de las cuales el Gobierno no le haya dado instrucciones, bien por falta de tiempo, bien por tratarse de asunto que dada

¹³⁵ Quiñones al ministro de Estado, marqués de Lema, 22 de junio de 1920, AGA, 82/5467, exp. 3.

¹³⁶ Mai'a Cross analiza, a través de cuatro grandes congresos y conferencias internacionales —Westphalia, Berlín, París y Maastricht— la existencia de una comunidad epistémica de diplomáticos, un «cuerpo diplomático europeo», que habría determinado la cooperación internacional o su ausencia a lo largo de estos cuatro siglos de historia. Precisamente en 1919 podríamos situar la incipiente formación de un cuerpo internacional de diplomáticos en el sentido que hemos indicado o, cuando menos, la aparición en escena de la reflexión y el debate acerca de su necesidad, en el entorno de la Sociedad de Naciones. Vid. Mai'a CROSS: *The European Diplomatic Corps: Diplomats and International Cooperation from Westphalia to Maastricht*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2007.

su índole haya creído deber confiar a la iniciativa personal del Representante». Y con respecto al criterio expuesto por el Consejo de la SDN, también se mostró igual de tajante: no le reconocía ningún derecho a «determinar ni el carácter ni el funcionamiento de las organizaciones que cada país entienda deber dar a los servicios relacionados con su participación en la Sociedad. [...] De cuanto preceda, acompañe o siga a la actuación de este Representante con relación a su respectivo Gobierno, no tiene para qué conocer el Consejo.»¹³⁷

El contencioso que Quiñones tenía con la OESDN parecía terminado en julio, con la solución que había arbitrado la propia Secretaría general de la SDN, y que aceptaron los diferentes implicados, enviando toda la correspondencia tanto a París como a Madrid, de manera que no tuviera que recibirla Quiñones por conducto del Palacio de Santa Cruz.¹³⁸ De este modo, el representante ante el Consejo reforzaba su posición y autonomía, creando en la capital francesa otro espacio de centralización de las relaciones entre España y la Sociedad de Naciones.

Quiñones se mantendría, sin embargo, atento a cualquier indicio de merma de su libertad de acción en la SDN, como el que volvió a aparecer ese mismo verano, cuando en un tono desafortunado la Oficina le hizo saber que «aprueba su conducta en lo referente a los puntos que trata en su ya citada comunicación». Insistiendo sobre los propósitos de sus compañeros del Consejo, Quiñones hacía ver al ministro de Estado que era inadmisibile aquella conducta de la Oficina: «No sorprenderá ciertamente al elevado juicio de V.E. mi natural y urgente deseo de saber si la Oficina mencionada tiene atribuciones y autoridad, lo que parece desprenderse del hecho de usarlas, para aprobar, lo que habría de suponer el correlativo derecho de desaprobirla, la conducta del Representante de España en el Consejo de la Sociedad de las Naciones.»¹³⁹

No parece que este enfrentamiento de posiciones entre los representantes en Ginebra y sus respectivos gobiernos se disiparan con la llegada del siguiente régimen, a tenor del testimonio de Manuel Azaña, quien se hizo eco de la queja del ministro de Estado, Zulueta, sobre el exceso de celo internacional de Salvador de Madariaga, quien llegaría a ser el representante de la España republicana en el Consejo de la SDN al tiempo que embajador en Francia: «De Madariaga se quejó un poco. Madariaga no quiere estar en París, sino en Ginebra. Zulueta cree que Madariaga se olvida a veces, en la Sociedad de Naciones, de que representa a nuestro país y procede como un *intelectual*».¹⁴⁰

¹³⁷ Informe de Emilio de Palacios, s/f [junio-julio 1920], AGA, 82/5468, exp. 10.

¹³⁸ En función de si estaba dirigida al ministro de Estado o al representante en el Consejo, se enviaría una o dos copias a cada destino. Walters a Huerta, secretario de la Embajada en París, 9 de julio de 1920, *Ibidem*.

¹³⁹ Quiñones al ministro de Estado, 6 de septiembre de 1920, *Ibidem*.

¹⁴⁰ Manuel AZAÑA: *Obras completas*, vol. 4, Madrid, Taurus, 2008, p. 219, citado en Manuel ESPADAS BURGOS: «Los actores de las relaciones internacionales: una perspectiva historiográfica española», en *Bulletin d'Histoire Contemporaine de l'Espagne*, N° 28-29, 1999, pp. 23-34, p. 25.

Por su parte, los gobiernos se aprovecharon de esa ambigüedad o falta de definición concreta del carácter que debían tener los representantes y delegados que cada país enviaba a Ginebra. Sabiendo que el criterio idealista proponía un carácter independiente para estos representantes, lo invocaban cuando les convenía para rehusar adoptar cierta actitud o llevar a cabo determinada acción. Un claro ejemplo nos lo proporciona la «batalla diplomática» de España por el puesto permanente en el Consejo de la SDN.¹⁴¹ Habiéndose acordado el mantenimiento del *statu quo* en su composición en 1921, Quiñones consideró que no debía dar las gracias en nombre del ministro a los representantes de Francia, Reino Unido, Italia y Japón por su actitud favorable a España, para subrayar con ello que el Gobierno español sabía que no habían actuado *motu proprio*, sino que tan sólo habían seguido las instrucciones de sus respectivos gobiernos.¹⁴² De esta manera, los respectivos embajadores, así como el ministro, podían seguir insistiendo ante los diferentes gabinetes. Sin embargo, al año siguiente, el Foreign Office hizo uso de aquel recurso para esquivar su implicación en favor de España. La carta enviada al embajador decía lo siguiente:

«En el memorándum que tuvo Vd. la bondad de entregarme el 18 de Agosto último exponía Vd. que el Gobierno Español vería con sumo gusto el que se autorizase al Representante británico en el Consejo de la Liga de las Naciones para que tomase las medidas conducentes a fin de que de acuerdo con los demás miembros que integran el Consejo y en su día con los de la Asamblea recabase de todos la permanencia de España como miembro de dicho Consejo. Al propio tiempo Vd. añadía que en el caso en que a pesar de todo no se llegase a obtener la permanencia de España se esperaba que el Gobierno británico declarase apoyar en dicha próxima Asamblea la reelección de España como miembro no permanente [...] *el Gobierno de S.M. juzga que es imposible de ningún modo ligar las manos de sus Delegados, que tienen en el asunto completo poder discrecional*, por lo que lamento no encontrarme en condiciones de dar a Vds. desde luego las seguridades a que aspira el Gobierno español.»¹⁴³

La realidad era más bien distinta: los gobiernos se guardaron la facultad de controlar el margen de autonomía con que sus delegados fueran a ejercer sus funciones. Según sabemos por el embajador español en Londres, Merry del Val, en la reunión de la Asamblea de marzo de 1926, que resultaría decisiva para determinar el anuncio de ruptura de España con la Sociedad, el Consejo de Ministros británico había decidido no limitar la gestión de Chamberlain y de Cecil «por sus instrucciones demasiado rígidas», con la sola condición de que tuvieran en cuenta la clara

¹⁴¹ Fernando María CASTIELLA Y MAÍZ: *Una batalla diplomática (1918-1926)*, Madrid, Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, 1976.

¹⁴² Quiñones al ministro de Estado, 6 de octubre de 1921, AGA, 82/5534, exp. 8.

¹⁴³ Villiers, jefe del League of Nations and Western Department, a Merry del Val, embajador español en Londres, 2 de septiembre de 1922, *Ibidem*. La traducción es de la embajada en Londres y la cursiva es nuestra.

expresión de la opinión pública inglesa de no dificultar la entrada de Alemania en la SDN, lo que implica la correlativa posibilidad de imponerles las directrices concretas que el gabinete considerase oportunas.¹⁴⁴

El gobierno español mantuvo una conducta similar. Al lado de la importante autonomía que Quiñones había logrado tener en el Consejo, a quien el ejecutivo otorgaba a menudo disposición libre de su voto¹⁴⁵, en ocasiones desde Madrid se concedía a sus delegados una amplia libertad de acción¹⁴⁶, aunque estos no siempre la usaran; y en otros casos, el detalle con que se pedían y dictaban las instrucciones es impresionante. No nos referimos ya a las clásicas instrucciones que recibían los diplomáticos al partir hacia la misión encomendada, sino a las indicaciones precisas que el Ministerio hacía llegar a sus delegados vía telégrafo, conforme estos las solicitaban. Según se hubiera desarrollado la reunión, el delegado corría a informar a su ministro, enunciar los diferentes supuestos en que consideraba que se iría a plantear la siguiente parte y pedir instrucciones exactas sobre su actitud —intervenir o no en el debate—, sobre los propósitos a mantener, así como, desde luego, acerca del sentido de su voto.¹⁴⁷ La rapidez experimentada en las comunicaciones gracias al desarrollo del telégrafo había modificado radicalmente, en efecto, el valor y la misión del diplomático.¹⁴⁸ A este respecto, cabe recordar que ya en 1886 el diplomático Antonio de Castro y Casaléiz, al que ya conocemos por su actividad parlamentaria, escribía en su *Guía práctica del diplomático español* lo siguiente: «Hoy, verdaderamente, el telégrafo ha quitado casi toda la responsabilidad al Negociador en la mayor parte de los casos, porque a la carencia de instrucciones o defecto de las que tenga, se puede suplir en el acto pidiendo explicaciones, o solicitando que se apruebe lo que piensa proponer, por medio de un simple telegrama cifrado».¹⁴⁹

Por otro lado, el gobierno español también apeló en alguna ocasión a la consideración de la Asamblea como una congregación de representantes de los pueblos. Así lo hizo, por ejemplo, al defender el uso del castellano como idioma oficial junto al inglés y el francés, así como el carácter oficial de las traducciones, que debían pasar de ese modo a ser sufragadas por la SDN. En el debate abierto en torno a esta cuestión, Emilio de Palacios subrayó en efecto que aquella «no era una Asamblea de diplomáticos, como había dicho el Delegado servio, sino una Asamblea de paí-

¹⁴⁴ Telegrama de Merry del Val a Quiñones, 4 de marzo de 1926, AGA, 82/10897, exp. 3.

¹⁴⁵ Telegrama Quiñones a Estado, 3 de marzo de 1926, *Ibidem*.

¹⁴⁶ Telegrama de Gimeno al ministro de Estado, Ginebra, 6 de septiembre de 1923, AGA, 82/5468, exp. 12.

¹⁴⁷ Sirvan como ejemplo, los telegramas cruzados del conde de Gimeno con el ministro y el subsecretario, de septiembre de 1923, *Ibidem*.

¹⁴⁸ David Paul NICKLES: *Under the Wire: How the Telegraph Changed Diplomacy*, Cambridge, Harvard University Press, 2003.

¹⁴⁹ Citado por Blanca LOZANO: «Pasado, presente y futuro de la carrera diplomática», en *Documentación Administrativa*, nº 210-211 (mayo-septiembre 1987), pp. 307-342, p. 337.

ses, por lo cual los Gobiernos debían tener plena libertad para enviar sus mayores capacidades, supieran o no francés o inglés.»¹⁵⁰

Una Secretaría internacional

Pero fue, como dijimos, en la Secretaría general donde Eric Drummond se propuso constituir un cuerpo de funcionarios estrictamente internacional. Según nos relata Walters, se trató de una determinación primigenia del británico y de un empeño personal. La condición *sine qua non* para conseguirlo residía en el modo de designación. Los funcionarios no debían recibir los empleos de sus propios gobiernos, sino de una instancia internacional, la propia Secretaría.¹⁵¹ Sin embargo, el propósito de Drummond no resultaría sencillo. No sólo sería un inconveniente la originalidad de la propuesta o la absoluta falta de antecedentes, sino que los gobiernos no estaban dispuestos a replegar fácilmente sus naturales inclinaciones a ejercer influencia en cualquier tipo de estructura ejecutiva, tanto menos en una de esta naturaleza, que iría a intervenir en asuntos que les afectaría directamente. De esta manera, Jean Monnet, secretario general adjunto de la SDN, se vio obligado a explicarle el carácter internacional de la Secretaría al ministro de Asuntos Exteriores francés, Stephen Pichon, quien le había pedido una serie de detalles sobre las previsiones presupuestarias, toda vez que Francia fue, junto al Reino Unido, la primera nación en sostener económicamente a la SDN: «Ses membres sont nommés, non dans le but de représenter un pays au sein de cette administration, mais pour collaborer aux travaux de la Société en général. Les appointements fixés pour chacun seront donc prélevés sur le budget global de la Société, les pays adhérents participant tous aux frais généraux, même si aucun de leurs nationaux ne remplit de poste au Secrétariat.»¹⁵²

Las grandes potencias no tuvieron demasiadas dificultades en contar con amplia nómina de nacionales en los distintos puestos de la Secretaría. Pero a las pequeñas, cada puesto, por insignificante que fuera, les costaba infinitamente más esfuerzo. Precisamente porque las anteriores no querían renunciar a su superioridad numérica. De hecho, como subraya Bledsoe, la imagen de órgano internacional e imparcial que quería transmitir la Secretaría se vio dañada precisamente por el dominio de los puestos de dirección por parte de los miembros permanentes.¹⁵³

¹⁵⁰ Telegrama de Quiñones a Lema, 29 de noviembre de 1920, AGA, 82/10842, exp. 6.

¹⁵¹ Francis Paul WALTERS: *Historia de la Sociedad de Naciones...*, pp. 87-88.

¹⁵² Jean Monnet a Stephen Pichon, 16 de agosto de 1919, citado por Marie-Renée MOUTON: *La Société des Nations...*, p. 20.

¹⁵³ Gerie BLEDSOE: *Spain in the League of Nations...*, p. 100.

Quiñones de León fue un infatigable trabajador en este sentido, usando hasta el extremo de su buena relación con Drummond para conseguir aumentar la presencia española en Ginebra, desde los puestos más humildes y aquellos de un carácter eminentemente técnico, que solían proveerse por concurso, hasta los cargos de jefe o director de sección.¹⁵⁴ Una vez obtenido un puesto para un español, si al cabo del tiempo este decidía dimitir, la batalla volvía a comenzar para lograr que lo sustituyera otro connacional. En alguna ocasión, al no tener la certeza de que dicho reemplazo estuviera asegurado, el embajador en París insistía ante el agente en cuestión para demorar su partida. Fue el caso del diplomático Juan Teixidor, que en varias ocasiones hizo saber su deseo de dejar Ginebra, pero que permaneció en su puesto prácticamente una década.

La batalla desplegada por Quiñones en este campo contó con más fracasos que éxitos y a menudo tuvo el sentimiento —que la documentación, vista en conjunto, no parece desmentir— de que España estaba recibiendo un trato desigual. No desconocía el representante español la norma que quería seguir Drummond, de escoger libremente a sus funcionarios¹⁵⁵, y que el propio secretario general le subrayaría en alguna ocasión, ante sus insistencias y, sobre todo, ante las abiertas protestas¹⁵⁶ que le dirigía:

«Up to now, I have, as far as I know, never received a proposal from any Government [...] It appears to me that such a proposal would run contrary to the theory of one of the underlying principles of the Secretariat, viz., that appointments to the Secretariat must be entirely free from Governmental pressure as regards individuals. This is a principle which I am bound to uphold, and have upheld in recent discussion by all means in my power. Of course, I do not mean by this that a Government should not be at liberty to suggest candidates if it wishes to do so, but such candidates must be considered as having no special claims to posts beyond what their qualifications may give them»¹⁵⁷

¹⁵⁴ A finales de nuestro periodo, Quiñones le relataba al ministro de Estado, quien parece haberle pedido cuentas sobre este asunto, las gestiones que hacía, las dificultades a las que tenía que hacer frente, así como los resultados obtenidos a pesar de todo, un resumen que viene avalado por toda la documentación conservada al respecto. Quiñones al duque de Alba, 22 de octubre de 1930, AGA, 82/5501, exp. 1.

¹⁵⁵ «La Secretaría General, para afirmar su independencia, hace hasta alarde a veces de no seguir las indicaciones de los Gobiernos y de buscar directamente los funcionarios que necesita allí donde cree encontrarlos», subrayaba al marqués de Lema en mayo de 1920, AGA, 82/10892, exp. 1. Idéntica advertencia hará años más tarde a Primo de Rivera: «Debo empezar por advertirte, que estos nombramientos no se hacen por los Gobiernos, ni siquiera a propuesta suya, pues corresponde, según el Pacto, al Secretario General, sin propuesta de nadie, el reclutamiento de los funcionarios.» Carta del 28 de marzo de 1928, AGA, 82/5503, exp. 9.

¹⁵⁶ Quiñones a Drummond, 4 de febrero de 1922. AGA, 82/5486, exp. 7; *Idem*, 23 de abril de 1926, AGA, 82/5503, exp. 10; *Idem*, 29 de octubre de 1930, AGA, 82/5501, exp. 1.

¹⁵⁷ Drummond a Quiñones, 27 de abril de 1926, AGA, 82/5503, exp. 10.

Pero tampoco se le ocultaba a Quiñones que detrás de las reglas establecidas se escondía un procedimiento que en realidad favorecía innegablemente a las grandes potencias: «Je ne sais pas quels ont pu être les arguments dont les autres Gouvernements se sont servis dans des cas analogues, je n'en connais que le résultat.»¹⁵⁸

Sea como fuere, tanto Quiñones de León como sus jefes en Madrid estaban perfectamente enterados del espíritu internacional que Drummond pretendía imprimir a la Secretaría general, así como de la antipatía que despertaba en Ginebra el hecho de que los funcionarios que ahí trabajaban utilizaran sus puestos en beneficio de sus propios países.¹⁵⁹ Pero el conocimiento de la teoría no les impidió seguir a menudo una práctica totalmente contraria. La justificación primera de los desvelos de Quiñones residía precisamente en la confianza en que aquellas nominaciones fueran «a redundar seguramente en beneficio de los intereses nacionales»¹⁶⁰, lo que fue una constante en la búsqueda de los distintos nombramientos o ascensos.

No quedaron defraudadas las esperanzas depositadas en aquellos agentes, como se encargaba de hacerles ver su «jefe»¹⁶¹, el embajador en París.¹⁶² Al plantear su marcha de la Secretaría, en 1922, Luis Antonio Bolín le confesaba a Quiñones, en un informe secreto, que contando con Madariaga en la Sección de información y con Teixidor en la de tratados, podía marcharse «con la conciencia tranquila y en la seguridad de que nuestros intereses quedan entre las mejores manos posibles».¹⁶³ Por su parte, el ministro de Estado pidió al embajador en París que lo convenciera para quedarse en su puesto, «pues es muy inteligente y el porvenir puede reservarnos una probabilidad de *usarle para fines patrióticos en el seno de la misma Sociedad.*»¹⁶⁴

Eso sí, cuando convenía, no dudaban en acudir al precepto reglamentario, como ocurrió al detectarse que uno de los funcionarios españoles en la Organización Internacional del Trabajo, Javier Bueno, se dedicaba a hacer propaganda comunista.

¹⁵⁸ Quiñones a Drummond, 28 de abril de 1926, *Ibidem*.

¹⁵⁹ Siendo designado Aguirre de Cárcer como director de la Sección de Minorías, en el verano de 1928, el Secretario general le había sugerido la posibilidad de acudir a Ginebra junto a la delegación española que iba a asistir a la siguiente reunión de la Asamblea. Sin embargo, Quiñones le hizo ver el inconveniente de aquello: «Excuso decirle el gusto con que le tendría conmigo pero creo no le conviene sobre todo dadas *actuales críticas acerca ideas y tendencias nacionales de funcionarios que deben tener mentalidad estrictamente internacional.*» Telegrama del 7 de septiembre de 1928, AGA, 82/5503, exp. 9 (la cursiva es nuestra).

¹⁶⁰ Marqués de Lema a Merry del Val, 24 de mayo de 1920, en que instruía al embajador —recordemos que en esos primeros meses la Secretaría estaba aún localizada en Londres— para que no se opusiera a la designación del español Luis Antonio Bolín para un puesto en la Sección de información, a pesar de que se había hecho de manera directa y no por conducto del gobierno español. AGA, 82/5486, exp. 7.

¹⁶¹ Como se refería a Quiñones Luis Antonio Bolín. Cf. sus misivas a la embajada en París, 28 y 30 de noviembre de 1921, AGA, 82/10845, exp. 6.

¹⁶² Quiñones a Teixidor, 2 de noviembre de 1925, AGA, 82/5503, exp. 10.

¹⁶³ Informe de Bolín a Quiñones, 12 de enero de 1922, AGA, 82/5503, exp. 11.

¹⁶⁴ Ministro de Estado a Quiñones, 2 de febrero de 1922, AGA, 82/5501, exp. 1.

Recordando las normas fijadas por el Pacto de la SDN, la Presidencia del Consejo de Ministros subrayó que se desentendía del asunto en la medida en que «los funcionarios de esa Oficina ni representan a los Gobiernos de los países a los que pertenecen, ni son nombrados por estos».¹⁶⁵

Acaso fue Antonio Bolín el que con mayor contundencia determinó su actuación en el seno de la SDN en función de los intereses particulares de España.¹⁶⁶ Un ejemplo bastará para ilustrarlo. En 1921, la Secretaría general decidió explorar la posibilidad de establecer una oficina de enlace en América latina. Bolín, como miembro de la Sección de información, fue comisionado, junto a un compañero suyo uruguayo, para un viaje de estudio en diversos países del otro lado del Atlántico, para conocer el estado de ánimo de las autoridades iberoamericanas hacia la SDN y tratar de mejorarlo. Dada la situación de España con respecto al mundo iberoamericano y sus intenciones de capitalizar en el seno de la Sociedad esos vínculos históricos y culturales, el funcionario español no pudo menos que ver en este encargo una magna oportunidad de servir a su patria. Poco tardó en ponerse a las órdenes de Quiñones, «pues yo no reconozco en este asunto a más Jefe que V., ni más intereses que los que V. defiende».¹⁶⁷ Para empezar, Quiñones consiguió que ambos comisionados visitaran juntos los mismos lugares, en vez de repartirse los destinos, de manera que el español pudiera aprovechar todas las oportunidades del viaje para estar atento a lo que podía beneficiar a su país.¹⁶⁸ Inmediatamente después, dirigió una circular a los representantes españoles en los países objeto del viaje, para subrayarles el interés que había en que le procuraran «todas las orientaciones y todos los elementos de información que considere oportunos para el cumplimiento de su misión, en particular en lo que pueda importar a los intereses españoles.»¹⁶⁹

Ahora bien, es el informe que Bolín envió a la embajada en París antes de elaborar el informe para el Secretario general, el que resulta de una gran elocuencia acerca del sentido que daba este funcionario a su labor en Ginebra. Habiéndole pedido antes al embajador «las instrucciones que V. desee, para seguir las al pie de la letra y saber, antes de presentar el rapport, la actitud que conviene tomar», Bolín analizó el proyecto en su memoria exclusivamente desde el punto de vista de España. Planteados los distintos supuestos y señalada la poca inclinación en la Secretaría a designar a un español para dirigir aquella Oficina¹⁷⁰, entendía que «el único interés para España [...]

¹⁶⁵ Nota de la Secretaría de la Presidencia del Consejo de Ministros, 17 de enero de 1931, *Ibidem*.

¹⁶⁶ A pesar de que estaba, él también, perfectamente al tanto del espíritu internacional que reinaba en la Secretaría general. Cf. carta de Bolín a Carlos de la Huerta, secretario de la Embajada en París, 9 de junio de 1921, AGA, 82/10845, exp. 6.

¹⁶⁷ Bolín a Quiñones, 28 de noviembre de 1921, AGA, 82/10845, exp. 6.

¹⁶⁸ Telegrama de Quiñones al Ministerio de Estado, 7 de julio de 1921, AGA, 82/5503, exp. 1.

¹⁶⁹ Circular del embajador en París, s/f, *Ibidem*.

¹⁷⁰ Que ya había hecho ver con anterioridad: Bolín a Quiñones, 28 de noviembre de 1921, AGA, 82/10845, exp. 6.

es conseguir que no se realice el proyecto de establecer el Bureau». La conclusión era sencilla: «La obra de torpedear el plan no ofrece grandes dificultades. Tengo el honor de proponer que se lleve a cabo.»¹⁷¹ Pero no sólo Bolín participó en la obra patriótica de impedir la instalación de esta oficina. Madariaga, por su parte, también intervino, para aportar los inconvenientes que se podrían alegar con ese objetivo.¹⁷² Finalmente, la Oficina fue creada en la misma ciudad de Ginebra, en 1922, desarrollando su actividad con cierta autonomía hasta 1924, cuando pasó a ser prácticamente una oficina que centralizaba la correspondencia con América latina.¹⁷³

Una vez más, no representaba España una excepción. Para empezar, en el mismo caso de la Oficina planificada en América, vemos que, entre otros países, Francia había acogido de manera positiva el proyecto, viendo «la posibilidad de servirse de él para su política en Sudamérica, cada vez más activa».¹⁷⁴ En efecto, como explica Bledsoe, a menudo la primera lealtad de los funcionarios de Ginebra no era para la SDN, sino para sus respectivas naciones. Pone el ejemplo de Attolico¹⁷⁵, quien, en la línea de lo que hacían los demás funcionarios, se mantuvo en constante contacto con Roma, en especial durante la crisis de Corfú.¹⁷⁶ El propio Madariaga había de-

¹⁷¹ Memorándum del 16 de diciembre de 1921, *Ibidem*.

¹⁷² Nota de Madariaga del 13 de enero de 1922, *Ibidem*.

¹⁷³ Véase la información que sobre ella ofrece el portal de los archivos de Naciones Unidas, fondos de la Sociedad de Naciones: «Liaison with Latin America, 1919-1946 (Sub-Fond)», <https://biblio-archives.unog.ch/detail.aspx?id=413> [consultado el 19 de junio de 2018].

¹⁷⁴ Quiñones al marqués de Lema, 25 de mayo de 1921, AGA, 82/10845, exp. 6.

¹⁷⁵ Bernardo Attolico (1880-1942), diplomático de carrera, desempeñó diversos e importantes puestos en la Sociedad de Naciones. Empezando en octubre de 1920 como director de la Sección de tránsito, en diciembre sería nombrado alto comisario en Dantzig, volviendo poco después a Ginebra como director de la Sección de desarme. En 1922 sería nombrado vicesecretario general de la Sociedad, puesto en el que permaneció cerca de cuatro años. Cf. la voz «ATTOLICO, Bernardo» del *Dizionario Biografico degli Italiani*, disponible en [http://www.treccani.it/enciclopedia/bernardo-attolico_\(Dizionario-Biografico\)/](http://www.treccani.it/enciclopedia/bernardo-attolico_(Dizionario-Biografico)/) [consultado el 19 de junio de 2018].

¹⁷⁶ Que enfrentó a Italia con Grecia por el asesinato en territorio griego del general italiano Tellini y varios subordinados suyos, encargados por la Conferencia de Embajadores de marcar sobre el terreno la frontera entre Albania y Grecia. Ante la aceptación solamente parcial de las condiciones del ultimátum dado al país heleno por Mussolini, este decidió la ocupación de la isla griega de Corfú. El incidente, llevado enseguida ante el Consejo de la SDN, devino pronto en el primer gran desafío a la autoridad del Pacto: Italia amenazó con salir de la Sociedad si el Consejo entendía en el asunto, exigiendo que fuera la Conferencia de Embajadores (comité formado por representantes de Gran Bretaña, Francia, Italia y Japón) la autoridad competente en la solución del problema, una posición en la que Mussolini estuvo secundado por Francia, en flagrante contradicción a la letra y espíritu del Pacto y en una clara maniobra de Poincaré para conseguir el apoyo de Italia en su lucha por que Alemania respetara lo pactado en cuanto a la región del Ruhr. Fue, en efecto, la Conferencia la que resolvió el conflicto con una solución intermedia: pago de indemnización por parte de Grecia a Italia, investigación de los hechos por parte de una delegación de la propia Conferencia... El papel secundario que admitió para sí el Consejo frente a la Conferencia de Embajadores, inhibiéndose de intervenir activamente en una agresión de un país miembro a otro comprometió de manera importante su posición y autoridad para el futuro. Vid. Francis Paul WALTERS: *Historia de la Sociedad de Naciones...*, pp. 248-258.

nunciado en *The Times* que «el personal italiano de la SDN estaba más a las órdenes de Roma que a las que les imponía su labor internacional».¹⁷⁷

De hecho, «Spaniards in Geneva were probably less guilty of infractions of Staff Regulations than many of their colleagues.»¹⁷⁸ En esta línea, en una carta que nos hace ver que los principios de la Sociedad de Naciones fueron calando poco a poco en los diplomáticos españoles, el ministro en Sofía subrayaba al ministro de Estado que, en su viaje de trabajo como director de la Sección de Minorías, Pablo de Azcárate «ha conseguido evitar todo acto público en su honor en el que hubieran podido insinuarse actitudes o presiones contrarias al espíritu de imparcialidad y recta justicia en que ha de inspirar su actuación como miembro activo de la Sociedad de las Naciones».¹⁷⁹

Ahora bien, si había ese afán por emplazar en Ginebra a profesionales españoles y si se esperaba de ellos unos servicios en bien del país, también es cierto que tanto en Madrid como especialmente en París pusieron un especial cuidado en enviar a agentes con una buena preparación y una gran capacidad de trabajo, adecuados para los puestos que irían a desempeñar. No se trató de colocar a tal o cual recomendado en un buen puesto en Ginebra, sino que se buscaba en cada caso la persona idónea para el perfil que se necesitaba.¹⁸⁰ Porque además de aprovechar su presencia en las oficinas de la SDN o el prestigio de los altos puestos que anhelaban, las autoridades diplomáticas españolas eran conscientes de la capacidad de intervención que irían a tener en unos asuntos de la importancia de los que se dirimían en la Sociedad de Naciones, como se lo subrayaba Quiñones al ministro de Estado al anunciarle que había conseguido que fuera elevado a la categoría de dirección el puesto de jefe de la Sección de desarme, que desempeñaba Madariaga.¹⁸¹

Aunque no se le ocultaba la escasez de personal debidamente capacitado para el trabajo internacional¹⁸², Quiñones de León se orientó desde el principio hacia los

¹⁷⁷ Octavio VICTORIA: *Vida de Salvador de Madariaga*, Madrid, Fundación Ramón Areces, 1990, vol. 1, p. 88.

¹⁷⁸ Gerie BLEDSOE: *Spain in the League of Nations...*, pp. 99-100.

¹⁷⁹ Ministro en Sofía al ministro de Estado, 27 de febrero de 1931, AGA, 82/5486, exp. 7.

¹⁸⁰ «Más que meros funcionarios, hacen falta candidatos de cierta personalidad, tanto por su posición como por su inteligencia y por su carácter, y con costumbre de tratar extranjeros. [...] En el personal del Consejo de Estado y tal vez en el personal del Senado y del Congreso, y en el de otros Centros administrativos, es probable que haya personas aptas, siempre que sepan bien el francés y el inglés, o por lo menos una de estas lenguas, para tales puestos.

Lo que quiero decir es que hacen falta personas de condiciones, que sirvan realmente para el caso». Quiñones al marqués de Lema, 19 de enero de 1921, AGA, 82/5501, exp. 1; Véase también *Idem*, 9 de abril de 1922, AGA, 82/5503, exp. 12; Madariaga a Quiñones, 20 de junio de 1922, AGA, 82/5503, exp. 6 y Quiñones a Domingo de las Bárcenas, Subsecretario de Estado, 29 de octubre de 1930, AGA, 82/5501, exp. 1.

¹⁸¹ Quiñones al ministro de Estado, 23 de diciembre de 1925, *Ibidem*.

¹⁸² «[...] no tenemos personal internacional en abundancia y los diplomáticos aptos para esto no parecen muy inclinados a venir». Madariaga a Carlos de la Huerta, 9 de febrero de 1922, *Ibidem*.

perfiles de carácter técnico, sabiendo que «no hemos de fijarnos principalmente en diplomáticos, por no ser éstos los que se prefieren [en Ginebra]». ¹⁸³ En efecto, de los tres funcionarios que ocuparon puestos de dirección —Manuel Aguirre de Cárcer, Pablo de Azcárate y Salvador de Madariaga— sólo el primero era diplomático de carrera, y no permaneció en su empleo sino escasos dos años. El segundo, sobrino del veterano jurista y político krausista, don Gumersindo de Azcárate, era catedrático de Derecho administrativo y había sido, al igual que su tío, diputado por León. Por su parte, Madariaga, ingeniero de profesión, se volvió hacia el periodismo a lo largo de la guerra mundial. En puestos subalternos, junto a diplomáticos como Juan Teixidor, Juan Schwartz Díaz-Flores o Antonio de Motta y Ortiz, estuvieron profesionales de distinta procedencia, como Luis Antonio Bolín (abogado y periodista), José Plá (capitán de infantería) o Rafael Suárez-Rivas (periodista), entre otros.

Rasgo común a todos ellos fue su juventud, la mayoría situándose en la treintena en el momento de ingresar en la Sociedad de Naciones, algunos incluso sin haberla alcanzado aún, como Bolín o Teixidor, este último, secretario de embajada que llegaría a Ginebra en los primeros años de su carrera, formándose en el espíritu internacional de la Sociedad durante una década. A menudo se trataba de individuos con una determinada experiencia internacional, que habían realizado estancias de estudios o de trabajo en otros países. Es por ejemplo, el caso de Pablo de Azcárate, quien entre 1910 y 1921 había vivido en Francia, Bélgica, Reino Unido o Estados Unidos, en dos de estas ocasiones pensionado por la Junta de Ampliación de Estudios. Evidentemente, el dominio de los idiomas, al menos del francés, fue una condición básica para su selección.

En conjunto, podemos afirmar con Bledsoe que los españoles que trabajaron en los años 20 en Ginebra fueron agentes capacitados y con grandes dotes para el trabajo que desempeñaron. ¹⁸⁴ Luis Antonio Bolín asumió muy bien lo delicado de las tareas de la Sección de información, sobre todo en los primeros momentos de vida de la Sociedad. ¹⁸⁵ En las celebraciones del Consejo fuera de Ginebra, se empleaba a fondo en aprovechar esa presencia para visitar a los directores de los medios de comunicación más importantes «para tratar de que en los periódicos se reserve la mayor cantidad de espacio a los trabajos de la Asamblea de Ginebra,

¹⁸³ Quiñones al marqués de Lema, 19 de enero de 1921, *Ibidem*.

¹⁸⁴ Gerie BLEDSOE: *Spain in the League of Nations...*, pp. 92-100.

¹⁸⁵ «Il est fort difficile de présenter à un pays une idée aussi nouvelle que la Société des Nations. Beaucoup de prudence est nécessaire. En demandant à Votre Excellence de vouloir bien considérer M. Bolín, et plus tard M. Vigier, comme des collaborateurs immédiats, je cherche à m'assurer que les représentants de la Section d'Information agiront auprès du public ou du monde officiel espagnol avec tout le tact et toute la discrétion nécessaires», había escrito Pierre Commert, el director de la Sección de información, a Quiñones de León en vísperas de la celebración del Consejo en San Sebastián, en 1920. Commert a Quiñones, 15 de julio de 1920, AGA, 82/10897, exp. 1.

organizar el envío de información y procurar que si ello es posible, los periódicos principales manden corresponsales a Ginebra»; así como en tomar contacto con las personalidades políticas más destacadas, en la medida en que se trataba de «uno de los principales objetos de la Sección de información, necesariamente interesada en conocer el punto de vista de los directores de la opinión de diversos países respecto a la Sociedad de las Naciones.»¹⁸⁶ De Pablo de Azcárate, nos dice Madariaga, su mentor, que «en aquella casa cayó muy bien, tanto por la buena labor que hacía como técnico de tan delicado tema [las minorías] como por su buen tacto con jefes y compañeros. Pronto se hizo una reputación merecida de hombre seguro de lo que decía, objetivo e imparcial.»¹⁸⁷ Teixidor, por su parte, hablaba con frecuencia de la vitalidad de la Secretaría y de lo interesante y útil que resultaban los trabajos ahí desarrollados.¹⁸⁸

A pesar de todas las contradicciones, del juego de intereses nacionales desplegados aquí también, la incorporación a la Sociedad de Naciones de personal perteneciente a esferas de acción que poco tenían que ver con el mundo político y diplomático —que seguían dominando tanto el Consejo como la Asamblea— estaba contribuyendo a la construcción de ese espíritu internacional perseguido por Drummond y por los más idealistas de los impulsores de la SDN. La actividad desarrollada en el seno de la organización ginebrina por jurisconsultos, profesores, escritores, médicos, filósofos, economistas... estaba «introduciendo en la esfera de acción que antes pertenecía exclusivamente a la Política y a su hija la Diplomacia, ideologías que a menudo son el contrarresto más preciso y determinado de lo que aquellas significaron siempre», como supo apreciar Altamira.¹⁸⁹ Un efecto que se veía amplificado por la variedad de «nacionalidades, razas, opiniones y temperamentos» de aquellos agentes que configuraron la labor en la ciudad suiza.¹⁹⁰

Fueron precisamente los avances en la conformación de ese espíritu internacional, de ese «esprit nouveau», «cerveau neuf» o «nueva atmósfera» —en términos prestados a personalidades del mundo ginebrino— lo que Rafael Altamira y su compañero ovetense, Adolfo González-Posada —quizá los productores de algunas de las reflexiones más lúcidas de lo que estaba suponiendo la SDN— computaron como el principal logro de la Sociedad de Naciones.¹⁹¹ Cuidándose en todo momento de no exagerar ni la obra de la organización internacional ni las expectativas sobre sus posibilidades, Altamira observó que, como efecto de la guerra, por

¹⁸⁶ Bolín a Quiñones, 18 de octubre de 1920, AGA, 82/5503, exp. 11.

¹⁸⁷ Citado en Octavio VICTORIA: *Vida de Salvador de Madariaga...*, p. 65.

¹⁸⁸ Teixidor a Palacios, 7 de marzo de 1921 y a Carlos de la Huerta, 11 de octubre de 1925, AGA, 82/5503, exp. 10.

¹⁸⁹ Prólogo de Rafael Altamira al libro de José Ramón ORÚE: *La Sociedad...*, pp. XIX-XX y XXIII-XXIV.

¹⁹⁰ Adolfo GONZÁLEZ-POSADA: *La Sociedad de las Naciones y el Derecho político*, Madrid, Caro Raggio, 1925, pp. 12-13.

¹⁹¹ *Ibidem*, p. 11.

la fuerza de los hechos, se había originado entre los políticos y diplomáticos «el deseo, o por lo menos el compromiso moral ante el mundo de rectificar su anterior conducta». Suponía un paso importante la asunción, más o menos voluntaria, por parte de políticos y diplomáticos de todo un conjunto de ideas que hasta entonces sólo habían sido preconizadas por filósofos y juristas, al igual que el hecho de que esas ideas se hubieran «convertido en realidades por un acto de los mismos elementos contra cuya tradicional ideología funcionan».

4. Toma de posiciones sobre la Sociedad de Naciones y sus implicaciones

Junto a la cuestión central de la limitación de la soberanía nacional —con las derivadas que esta presentó y que hemos analizado en las páginas precedentes— otras cuestiones relativas al desarrollo del proyecto de la Sociedad de Naciones y a su actividad misma suscitaron los análisis, juicios, opiniones o testimonios de aquellos que estuvieron en contacto —de uno u otro modo— con esta organización. Todo ello se convierte, a los ojos del historiador, en un interesante conjunto de claves interpretativas, que contribuyen a definir la imagen que estamos ofreciendo de la recepción, por parte de políticos, diplomáticos e intelectuales, de la realidad de la Sociedad de Naciones.

4. 1. *Un proyecto excluyente dominado por las grandes potencias*

El temor a que la SDN se desviara de sus objetivos primigenios y perdiera sus aspiraciones universalistas y democráticas para convertirse en un organismo dominado por las grandes potencias, determinó en buena medida los juicios de los juristas, ensayistas y políticos españoles, habida cuenta de la posición de España como pequeña potencia, desde la que hablaban estos autores. Un temor que se fue confirmando con el cariz que tomaron las negociaciones de la Conferencia de la Paz y terminó de cristalizar con la configuración definitiva de la Sociedad en el Pacto de abril de 1919. De esta manera, Maura lamentó la exclusión sobre la que se fundaba la Sociedad, como una actitud peligrosa que podía originar otras ligas opuestas, lo que podría acarrear precisamente el conflicto que se estaba intentando evitar, realidad de la que nacía en parte su escepticismo ante el proyecto que analizaba.¹⁹²

¹⁹² Antonio MAURA: *Sociedad de Naciones...*, p. 18.

El futuro ministro de Estado José Yanguas, por su parte, mostraba su desconfianza en que «la organización que ahora se dé a la vida universal prescindiera del interés y se base sólo en el Derecho». La fuente de la que bebía su sentimiento era la observación del discurrir de las sesiones de la Conferencia de la Paz —percibido como un síntoma de lo que habría de ser después la acción de la organización internacional—, en que se estaba prescindiendo de los neutrales en todo lo que tenía que ver con la Sociedad de Naciones. Frente a esto, Yanguas entendía que la organización de la paz y de manera muy especial la constitución de aquel organismo interesaba a todos los estados, grandes y pequeños, beligerantes o neutrales.¹⁹³ Como nos ilustra muy acertadamente el jurista, a España, en tanto que pequeña potencia, como la hemos descrito antes, le interesaba que la futura institución fuera

«democrática y niveladora, que así como la democracia política afirmó la igualitaria participación de los ciudadanos en la gobernación del Estado, así la democracia internacional declare la igualitaria participación de las naciones, grandes y pequeñas, poderosas y debilitadas, florecientes y empobrecidas en la organización y el gobierno de su Sociedad, porque lo contrario equivale a establecer en la vida internacional un nuevo régimen de castas, proscrito ya en la vida interior de los pueblos, incompatible con los más fundamentales postulados del Derecho.»¹⁹⁴

Para el futuro jefe de la diplomacia española, el peligro se hallaba en la constitución de un poder ejecutivo en el seno de la SDN, ya que por su propia naturaleza, que requiere unidad y rapidez de acción, quedaría excluida la posibilidad de que formaran parte de él el conjunto de estados miembros, de manera que «las grandes potencias, asumiendo el mando, se erigirían en gobernantes universales con daño y peligro de las *naciones secundarias como la nuestra*, que pasarían o se expondrían a pasar de la situación de independientes a la condición de gobernadas».¹⁹⁵

Como quiera que la situación que temía Yanguas terminó por hacerse realidad, esa posición subordinada en que quedaron los estados secundarios causó honda impresión en amplios sectores políticos, en la medida en que, sumada a la falta de exigencias democráticas para el ingreso en su seno, desnaturalizó en una parte sustancial los proyectos prometidos de una Sociedad de Naciones asentada sobre

¹⁹³ Sobre los debates en torno a la participación de los neutrales en la Conferencia de la Paz, remitimos a José Antonio MONTERO: *El despliegue de la potencia americana. Las relaciones entre España y los Estados Unidos (1898-1930)*, tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid, 2006 (dir. Antonio Niño), pp. 486-495.

¹⁹⁴ José YANGUAS MESSÍA: *España y la Sociedad de Naciones...*, pp. 25-26.

¹⁹⁵ *Ibidem*, p. 15 (la cursiva es nuestra). Vid. también Félix SUÁREZ INCLÁN: *La Sociedad de Naciones...*, p. 8.

firmes principios democráticos.¹⁹⁶ Todo ello motivó, como vimos, un profundo y temprano desencanto, que no tardó en hacerse sentir en el Congreso de los Diputados, y que encontramos descrito de manera elocuente en las palabras del republicano lerrouxista Francisco Layret i Foix, en 1920:

«[...] no nos engañemos, la Sociedad de las Naciones antes de que terminara la guerra, antes de que se hiciera la paz, parece que tenía una misión: la de hermanar a todos los pueblos, la de crear un órgano que cumpliera el Derecho internacional, que no existía antes de la guerra; el tener un Consejo que pudiera solucionar las relaciones entre las naciones, sin necesidad de acudir al terreno de las armas. Pero después del Tratado de Versalles, en la realidad y en la práctica la Sociedad de las Naciones no es eso, la Sociedad de las Naciones no tiene aquellas garantías que debía tener para cumplir aquella misión que su autor le había señalado. ¿Por qué? Porque en la Sociedad de las Naciones falta la igualdad. Todas las naciones que participan en esta Sociedad no son iguales en derechos».¹⁹⁷

Se trataba de unas acusaciones con las que coincidía el diputado reformista Augusto Barcia, quien afirmó abiertamente que, en realidad, quien estaba determinando el criterio y la conducta de la Sociedad de Naciones era el Consejo supremo interaliado¹⁹⁸, describiendo lo que años más tarde, definiría Palacios Morini como «Aréopago [...] de las grandes Potencias, que, en ocasiones, parecen resucitar una nueva Santa Alianza».¹⁹⁹

El gobierno español utilizó esta imagen de organismo excluyente y discriminatorio que la SDN estaba proyectando entre determinados sectores de la vida pública en su combate por acrecentar su poder en el seno de la institución ginebrina. En efecto, en la batería de razones con que defendía su presencia en el Consejo, incluía el beneficio que implicaba para la propia institución contar con algún país neutral en su comité ejecutivo «para que no se le vea como un órgano de los países beligerantes, que tratan de imponer su voto». Así lo enfatizaba Quiñones en una carta al ministro de Estado²⁰⁰ que, por cierto, da la impresión de que se hubieran invertido los papeles y era el embajador quien daba instrucciones al ministro, lo que nos sigue hablan-

¹⁹⁶ Como señaló García Guijarro en el debate sobre el dictamen de la comisión de estudio de la SDN: «Nos adherimos nosotros [...] a la Liga de las Naciones, y todavía no tenemos una plena conciencia de lo que es esta Asociación o Liga de las Naciones. ¿Qué se pretende con ello? ¿Acaso mantener la hegemonía de un poder fuerte? ¿Acaso perpetuar la política de una asociación de pueblos fuertes que será la fortaleza máxima, para ahogar cualquier libertad de los pueblos pequeños? ¿Y esto se hace precisamente después de una guerra, en que se ha propugnado por la libertad de los pueblos y la libertad de la determinación de las colectividades?» *DSC. CD*, 7 de agosto de 1919, pp. 835-836. Volverá García Guijarro a denunciar al año siguiente que la SDN fuera un instrumento de los vencedores para eliminar la fuerza y el poder militar de los vencidos, negando que constituyera «un verdadero pacto de fraternidad y de humanismo». *DSC. CD*, 3 de marzo de 1920, N° 79, p. 4691.

¹⁹⁷ *DSC. CD*, 5 de marzo de 1920, N° 81, p. 4787.

¹⁹⁸ *DSC. CD*, 9 de marzo de 1920, N° 82, p. 4814.

¹⁹⁹ Leopoldo PALACIOS MORINI: *Los Mandatos internacionales...*, p. 147.

²⁰⁰ Quiñones al ministro de Estado, 31 de julio de 1922, AGA, 82/5534, exp. 9.

do del peso que tenía el representante español en la política española en Ginebra. Tenemos que dejar constancia de que España estuvo secundada en este punto por otros países, como Chile, cuyo delegado en la Asamblea también consideraba que «la Sociedad necesita para vivir democratizar sus instituciones y que el primer paso debe ser abrir un poco más el Consejo, modificándole en forma conveniente».²⁰¹

4. 2. *Hacia la paz por la cooperación internacional*

Coincidieron varios de estos autores en destacar y poner en valor la labor que la Sociedad había emprendido en ámbitos sociales y de cooperación internacional. Altamira vio con claridad que las actividades de aquellos organismos adyacentes de la SDN, tales como la Organización internacional del Trabajo, la Comisión permanente de Higiene, la de Cooperación intelectual, «al crear solidaridades específicas y beneficios generales, van contribuyendo indirecta pero eficazmente al conseguimiento de los fines principales del Pacto, no sólo porque ensanchan la base de opinión que cada día se opondrá más (lógicamente pensando) a un rompimiento bélico para no perder las ventajas adquiridas, sino porque aumentan la garantía interna, ética, de realización del pacifismo actual».²⁰² Era esta una convicción que compartía su compañero ovetense González-Posada, quien en 1919 había representado a España en la primera Conferencia internacional del Trabajo, en Washington, donde pudo conocer de primera mano los trabajos que se ponían en marcha.²⁰³

Yanguas Messía también colocó en lugar preferente los proyectos de cooperación internacional de la Sociedad de Naciones. En especial se centró en lo relativo a la legislación social, en el marco de la OIT, afirmando desde su escaño de diputado que aquella organización aconsejaba por sí misma la permanencia de España en el seno de la SDN.²⁰⁴ Había observado Yanguas que las legislaciones nacionales en materia social habían evolucionado de manera lenta y poco ambiciosa, debido —además de las resistencias egoístas de las clases patronales— a que el gravamen que cualquier mejora en la situación del obrero imponía a la industria nacional la colocaba en situación desventajosa frente a las industrias de los demás países que no hubieran implementado cambios similares. De esta manera, en un ambiente de desconfianza y recelo mutuos, ningún país habría querido ir demasiado lejos. El futuro ministro español veía claro que todo ese problema, de una enorme magni-

²⁰¹ Manuel Rivas Vicuña a Emilio de Palacios, subsecretario de Estado y director de la OESDN, 15 de junio de 1921, AGA, 82/5534, exp. 8.

²⁰² Prólogo de Rafael Altamira al libro de José Ramón ORÚE: *La Sociedad...*, p. XXII.

²⁰³ Adolfo GONZÁLEZ-POSADA: *La Sociedad de las Naciones...*, pp. 11-12.

²⁰⁴ DSC. CD, 5 de junio de 1922, N° 52, p. 2128. Recordemos que, cuando en 1926, siendo Yanguas ministro de Estado, España comunicó su decisión de abandonar la SDN y dejó de tomar parte en sus actividades, no abandonó sin embargo la OIT, continuando su acción en su seno.



Source gallica.bnf.fr / Bibliothèque nationale de France

Imagen N° 7. José Yanguas Messía (con bastón), junto a Quiñones, en la sede de la SDN, en Ginebra, 13 de marzo de 1926, en la decisiva reunión del Consejo tras la cual, al no ser satisfecho el anhelo de España de obtener un puesto permanente, decidió el Gobierno de Primo de Rivera el abandono de la Sociedad. Fuente: gallica.bnf.fr / Bibliothèque nationale de France.

tud en los años en que nos situamos²⁰⁵, conseguiría ser resuelto en el marco de la nueva organización internacional, en la medida en que frente a algunos «convenios aislados entre unas cuantas naciones y sobre algunas materias concretas» que se habían adoptado y habían dado buenos resultados, «la Sociedad de las Naciones puede aspirar a más amplios resultados, elaborando un convenio universal entre todos los Estados y sobre todas las materias que deben ser recogidas y reguladas en un estatuto obrero internacional [...] [dado que] el problema es demasiado complejo para que basten a darle solución los esfuerzos de individuos, de partidos, ni aún de naciones aisladas»²⁰⁶, como también defendería tiempo más tarde en el Congreso de los Diputados, desde donde reclamará una acción decidida de España en ese sentido.²⁰⁷

Se percibe con claridad en sus palabras la convicción de que determinadas cuestiones, como estas de carácter social, tendrían más fácil solución y avance si se trataran en un plano multilateral.

²⁰⁵ Alejandro ANDREASSI CIERI (coord.): *Crisis y revolución. El movimiento obrero europeo durante la guerra y la revolución rusa (1914-1921)*, Barcelona, El Viejo Topo, 2017; Chris WRIGLEY (ed.): *Challenges of Labour: Central and Western Europe 1917-1920*, Londres, Routledge, 1993. Una aproximación al movimiento obrero y las reformas sociales, puede verse en: María Esther MARTÍNEZ QUINTEIRO: «El nacimiento de los seguros sociales en el contexto del reformismo y la respuesta del movimiento obrero», en *Studia historica. Historia contemporánea*, N° 2, 1984, pp. 61-83.

²⁰⁶ José YANGUAS MESSÍA: *España y la Sociedad de Naciones...*, pp. 13-14.

²⁰⁷ DSC. CD, 5 de junio de 1922, N° 52, p. 2128.

La comisión española para el estudio de la SDN, recogiendo los proyectos en que se confería a una eventual OIT «facultades hasta ahora reservadas a la soberanía de los Estados», ya había recomendado la adhesión de España a aquellos proyectos, apremiando a las autoridades a que emprendieran una preparación interior para los compromisos que irían a adquirir con los demás países. «A tal efecto —señalaba la comisión— no sólo deben ser efectivas las leyes sociales ya promulgadas, sino que urgen las relativas al contrato del trabajo, trabajo a domicilio, accidentes en la agricultura, seguro del paro y alguna otra, organizando cámaras paritarias y robusteciendo la inspección», ya que «sin la estructura social que toda esta legislación nos daría, careceríamos de autoridad y de prestigio para iniciar y suscribir reformas y ulteriores avances que internacionalmente se sancionen.»²⁰⁸ Como es bien sabido, precisamente a principios de 1919, en un difícilísimo ambiente de huelgas y contestación social, el conde de Romanones «promulgó medidas sociales de gran alcance como la jornada de ocho horas, satisfacción de una vieja demanda obrera que hacía de España un país pionero en esta materia, y un sistema de retiros y seguros de paro».²⁰⁹

4. 3. *Garantía de integridad territorial para una pequeña potencia*

Por último debemos hacer referencia a otra razón que explica la buena acogida que tuvo entre las autoridades españolas la idea de la Sociedad de Naciones. Una clave que nos conduce al estatus que tenía España en el tablero internacional y que puede ser por ello extrapolado a las demás pequeñas potencias de los años posteriores a la Gran Guerra. En el propio dictamen de la comisión presidida por Maura aparece de manera clara y explícita. Entre las razones que indujeron a la comisión a recomendar la adhesión de España a la futura organización internacional estaba la convicción de que «en la intimidad y cooperación» con los países que estaban tomando idéntica senda «está la más segura garantía de nuestra integridad e independencia».²¹⁰

Según el testimonio de Salvador de Madariaga, en dos ocasiones le habría insistido al rey Alfonso XIII sobre este particular. En 1925 le expuso «la necesidad de dar el mayor desarrollo posible a la Sociedad de Naciones, único modo que yo veía para evitar que tuviésemos que gastar sumas enormes en armas».²¹¹ Al año siguiente, ya ante la retirada de España de la organización, impulsado por Quiñones, que «estaba tan disgustado como el propio Madariaga», le volvió este a hacer ver, de manera mucho más dramática —en todos los sentidos—, el interés de la permanen-

²⁰⁸ *Dictamen...*, p. 41.

²⁰⁹ Javier MORENO LUZÓN: «Álvaro de Figueroa y Torres», en *Diccionario Biográfico Español* (en línea).

²¹⁰ *Dictamen...*, p. 43.

²¹¹ Citado en Octavio VICTORIA: *Vida de Salvador de Madariaga...*, p. 72.

cia de su país en la SDN: «Señor, nuestra situación geográfica nos vale la enemistad natural de todas las grandes potencias del mundo, y la Historia, la de todo el mundo protestante. Había que armarse hasta los dientes para vivir en paz. No podemos hacerlo. Hay que sostener con todas nuestras fuerzas un Parlamento mundial ante el que nos defenderemos apoyándonos en la opinión.»²¹² Sin duda alguna, hay que tomar con prudencia estas palabras, que han de ser leídas teniendo en cuenta el interlocutor de Madariaga y el momento en que son pronunciadas. Ahora bien, el fondo del mensaje es claro y, en línea con la imagen de Romanones pidiendo ayuda a Pichon al tiempo que ofrecía la colaboración de su país a la nueva obra, define muy bien la actitud de España, inscrita perfectamente en el juego entre grandes y pequeñas potencias del periodo posterior a la Gran Guerra: «grandes y pequeñas potencias, afirma Francisco Quintana, debían cambiar sus tradicionales pautas de comportamiento de tal modo que los fuertes debían garantizar la seguridad de los débiles mientras los débiles, al sentirse más seguros, se implicarían más activamente en la política internacional.»²¹³

5. La Oficina Española de la Sociedad de Naciones y el Service français de la Société des Nations

Además de todos los cambios que impuso en las formas de llevar la diplomacia, la creación de la Sociedad de Naciones tuvo un impacto sobre las propias estructuras de las administraciones centrales de los ministerios de Asuntos Exteriores. España fue uno de los primeros países en crear un servicio dedicado a gestionar sus relaciones con la nueva organización.²¹⁴ Habiendo comenzado esta sus trabajos en enero de 1920, la Oficina Española para la Sociedad de Naciones (OESDN) fue creada el 31 de mayo, es decir, con anterioridad a la recomendación que hizo el Secretario general, Eric Drummond a los distintos países para establecer un organismo que centralizara los asuntos de la institución ginebrina.²¹⁵ Francia había sido el primer país en crear un servicio de estas características, en diciembre de 1919, incluso antes del nacimiento de la Sociedad de Naciones.²¹⁶ Los historiadores

²¹² *Ibidem*, p. 79.

²¹³ Juan Carlos PEREIRA y José Luis NEILA: «La España de Alfonso XIII...», pp. 122-123.

²¹⁴ No todos los países miembros de la SDN establecieron un servicio específico dedicado a estos asuntos, como lo podemos observar en el cuadro N° 15 (en anexo).

²¹⁵ Toda vez que la carta circular de Drummond es del 19 de junio, no es cierto, como afirma Gerie Bledsoe, que la creación de la Oficina española fuera consecuencia de aquella recomendación. De hecho, el jefe de la OESDN, José de Landecho, informó al ministro de que aquella misiva no había sido recibida en la Oficina. AGA, 82/5476, exp. 3. Gerie BLEDSOE: «La Oficina Española de la Sociedad de Naciones (1920-1931)», en *Revista de Política Internacional*, N° 127, 1973, pp. 123-131, p. 123.

²¹⁶ Michel MARBEAU: «Un acteur des nouvelles relations multilatérales : le Service Français de la Société des Nations (1919-1940)», en *Matériaux pour l'histoire de notre temps*, N° 36, 1994, pp. 11-20, p. 12.

han querido ver en esta pronta decisión una maniobra del Quai d'Orsay encaminada a retomar el control sobre el conjunto de los asuntos de la política exterior, restaurando así «les Affaires étrangères dans leurs responsabilités et attributions traditionnelles».²¹⁷

Al igual que todas las demás, salvo el *British League of Nations Office*, la Oficina Española fue establecida orgánicamente en el seno del Ministerio de Estado²¹⁸, específicamente, en la Subsecretaría, siendo el subsecretario su director, aunque confiriendo a su jefe un amplio margen de maniobra, de cara a agilizar las comunicaciones con los distintos departamentos ministeriales.²¹⁹ Físicamente, estaba también integrada en el Palacio de Santa Cruz, a diferencia del servicio francés, que, alojado en locales externos al Quai d'Orsay, pudo gozar de mayor autonomía.²²⁰

Aparte del director, cinco agentes componían la Oficina: un ministro residente como jefe de la misma, un secretario de primera clase y un cónsul de primera clase como subjefes, y dos secretarios de segunda clase. A ellos se sumaría el personal auxiliar: dos traductores, un archivista, cuatro mecanógrafos y dos porteros. En el momento de su supresión, en diciembre de 1926, como consecuencia del apartamiento de España de la SDN, la Oficina presentaba prácticamente la misma estructura. Aparte del hecho de que la dirección fuera desempeñada por el secretario general del Ministerio, toda vez que esta figura había reemplazado recientemente a la desaparecida del subsecretario, los únicos cambios se habían producido en el personal subalterno, reduciéndose su número. Como podemos observar en el cuadro comparativo acerca de la organización de los servicios de la SDN en diversos países (cuadro N° 15, en anexo), cuantitativamente, el personal de la OESDN estaba por encima de la media, situada en 4 agentes. En el amplio abanico que presentamos, encontramos países como Polonia, que contaba 8 agentes, Alemania o Italia, con 6 cada una, pero también otros mucho peor dotados, especialmente los iberoamericanos pero también los de la Europa del norte.

Por su parte, el *Service français de la Société des Nations*, empezó su funcionamiento muy bien dotado de personal. Dieciséis agentes lo conformaban en 1920: un ministro plenipotenciario como jefe de servicio, un secretario general, cuatro jefes de sección (contando el servicio con las secciones política, económica y financiera, jurídica, y militar, naval y aérea), cuatro subjefes y seis redactores; junto a ellos hay que contabilizar, al igual que en el caso español, al personal subalterno.

²¹⁷ Marie-Renée MOUTON: *La Société des Nations...*, pp. 39-41; Raphaële ULRICH-PIER: «Le Service français de la Société des Nations et les questions européennes dans l'entre-deux-guerres», en Laurence BADEL, Stanislas JEANNESSON y N. Piers LUDLOW (dirs.): *Les administrations nationales et la construction européenne. Une approche historique (1919-1975)*, Bruselas, Peter Lang, 2005, pp. 15-36, p. 17.

²¹⁸ Gerie BLEDSOE: «La Oficina Española...», p. 124.

²¹⁹ RD del 31 de mayo de 1920.

²²⁰ Michel MARBEAU: «Un acteur des nouvelles relations multilatérales...», p. 13.

Sin embargo, como señala Ulrich-Pier, a lo largo de los años 20 y 30 el personal del servicio, tanto como su presupuesto, no dejaría de disminuir. El cargo de secretario general fue rápidamente suprimido y ya en 1924 no quedaban más que nueve agentes: un jefe de servicio, dos jefes de sección, tres subjefes y tres redactores, además del personal subalterno.²²¹

La originalidad de estas oficinas, como lo subraya Ulrich-Pier, consistió en tener que gestionar una realidad política nueva, la de las relaciones multilaterales, lo que supuso trastornar «les habitudes de la diplomatie classique».²²² El hecho mismo de poder comunicar directamente con los demás ministerios, sin pasar por los canales habituales, supuso una novedad y una excepción en la Administración central. Situada en el corazón del Ministerio de Estado, dentro de la Subsecretaría, la Oficina española de la SDN pudo haber gozado de menor autonomía, pero al mismo tiempo esa posición permitió que las maneras distintas y novedosas de acercarse a los problemas internacionales —tratando los asuntos en un plano multilateral, integrando los diversos campos técnicos junto al político, coordinando la acción de los distintos actores— tuvieran un mayor impacto sobre las prácticas de un Palacio de Santa Cruz que simpatizaba poco —en la línea del Quai d'Orsay— con la Sociedad de Naciones.²²³

Esta situación se acentuó en 1928, cuando España volvió al seno de la SDN y hubo que volver a organizar los servicios del Ministerio relativos a aquella. Es cierto que no se restableció la desaparecida Oficina, siendo un negociado de la Sección de Política general el que se haría cargo de aquellas cuestiones, despertando las críticas de la prensa al interpretar que «el Gobierno de S.M. no daba a nuestro reingreso en la Institución Internacional de Ginebra la importancia que se debía».²²⁴ Ahora bien, según se desprende del informe que preparó para el ministro de Estado el jefe de la Sección de Política, el conde de San Esteban de Cañongo, esta decisión parecía más bien buscar, junto a la siempre defendida unidad de acción, el que las cuestiones relativas a la SDN no fueran tratadas como un compartimento aparte de la política internacional de España, sino que se integraran en esta, formando un conjunto.²²⁵ De esta manera, se conseguiría contagiar a la sección política la problemática y los métodos nuevos que la diplomacia multilateral estaba poniendo sobre la mesa.

²²¹ Raphaële ULRICH-PIER: «Le Service français...», p. 18.

²²² *Ibidem*, p. 22.

²²³ Gerie BLEDSOE: *Spain in the League of Nations...*, p. 105.

²²⁴ Nota informe para el Excmo. Sr. Ministro de Estado, s/f [2ª mitad de agosto de 1928], AGA, 82/5467, exp. 5.

²²⁵ Informe para el ministro de Estado, 12 de junio de 1928, *Ibidem*. La explicación que dio el gobierno a la prensa apoyaba este planteamiento: «El General Primo de Rivera ha acordado el restablecimiento de este servicio que quedará definitivamente incorporado a la Sección de Política General; marcándose así claramente la importancia excepcional que ha de adquirir esta labor íntimamente ligada a nuestra política internacional». Nota de prensa, 25 de agosto de 1928, *Ibidem*.

Tanto la oficina española como el servicio francés desempeñaron unas funciones similares, basadas en la centralización de todos los asuntos relativos a la Sociedad, en la transmisión de la correspondencia e información a los diversos centros concernientes y de estos a la Secretaría General de la SDN y a sus diversas comisiones²²⁶, pero también en la preparación, organización y elaboración de la documentación necesaria para la definición de la postura que los responsables diplomáticos y políticos habrían de adoptar en cada caso.

No obstante, se puede hablar de diferente intensidad y cantidad de trabajo, debido a dos hechos: de una parte, el papel más activo y destacado que estaba llamada Francia a ejercer en Ginebra, dado su carácter de nación vencedora en la guerra y cuyos intereses estaban más directamente afectados por las cuestiones dirimidas en el seno de la SDN; y de otro lado, debido al protagonismo que adquirió pronto Quiñones de León como representante de España en el Consejo de la SDN, quien concentraría una parte importante de trabajo en la embajada parisina —a cuyo frente estaba desde 1918— dejando así menos ocupaciones a la oficina de Madrid.²²⁷

Aun con las particularidades que pudo presentar la Oficina española, si observamos el cuadro N° 15 (en anexo), en que comparamos un amplio número de este tipo de servicios, observamos no sólo que el centro español se mantuvo dentro de unos parámetros que podemos identificar como más comunes entre los diversos países, sino que realmente la disparidad fue la norma, con una gran casuística de funciones, situación en el entramado de los respectivos ministerios de Asuntos Exteriores, o relaciones con los demás ministerios.

* * *

Como hemos avanzado al inicio del capítulo, la puesta en marcha de la Sociedad de Naciones y la adopción de unos nuevos métodos diplomáticos, basados en el multilateralismo y un cierto espíritu internacional, se vio mediatizada por el apego a unas formas de conducir las relaciones internacionales ya conocidas y en las que se habían curtido sus protagonistas, así como por la dificultad de armonizar los distintos enfoques desde los que se pretendía construir el nuevo orden internacional y la institución a la que se quiso encargar su organización. España no se mantuvo al margen de esta realidad y de sus vicisitudes: participó de los mismos entusiasmos,

²²⁶ Además del RD del 31 de mayo de 1920 ya citado, véase la Nota del director de la Oficina del 26 de junio de 1920, AGA, 82/5468, exp. 10.

²²⁷ Gerie BLEDSOE: *Spain in the League of Nations...*, pp. 101-107; ÍD: «La Oficina española...», pp. 124-125; Marie-Renée MOUTON: *La Société des Nations...*, pp. 40-41; Michel MARBEAU: «Un acteur nouvel...», pp. 15-19.

pero también de los mismos recelos y contradicciones. Como hizo Francia —entre otros—, España también vio en la nueva organización un medio a través del cual defender y garantizar sus intereses nacionales; pero como hiciera también el país vecino, colaboró de manera activa para conseguir que el proyecto iniciado no se quedara simplemente en una noble utopía. Todo ello a pesar de que —de nuevo, como en Francia— las posturas frente a la Sociedad y sus posibilidades fueron muy diversas, yendo desde la confianza plena hasta la frustración o el desencanto.

CONCLUSIONES

Nuestro principal objetivo ha sido conocer las respuestas que dio la diplomacia de la España de Alfonso XIII a la evolución de la realidad internacional, tratando de comprender si los caminos por los que discurrió fueron convergentes con los de las potencias de su alrededor o si, por el contrario, sus opciones se apartaron de lo que la historiografía ha considerado tradicionalmente como un modelo genérico. Nos proponíamos determinar, en definitiva, si España se sumó al tren modernizador que conocieron las prácticas diplomáticas occidentales desde finales del siglo XIX o si, por oposición a lo que habían hecho sus vecinos, se mantuvo anclada en un modelo decimonónico. El hecho de que la historiografía asignara a la Primera Guerra Mundial el carácter de fuerza revolucionaria de las prácticas diplomáticas, que habría generado una *nueva diplomacia* como consecuencia de los profundos cambios causados por aquella, determinó el enfoque de la problematización de nuestro objeto de estudio.

Con respecto a este presupuesto, creemos haber puesto suficientemente de manifiesto que no puede hablarse, para los años posteriores a la guerra, de una *nueva diplomacia*, en términos radicalmente originarios y originales y en contraposición a una *vieja diplomacia*, la que había conocido Europa con anterioridad a 1914. Dos hechos que la investigación ha ido destilando sostienen esta tesis. En primer lugar, algunos de los elementos computados como novedosos para 1919, los hemos podido rastrear en los años anteriores al estallido de la conflagración mundial, bien en estado embrionario, bien ya en una avanzada fase de desarrollo. Es el caso de la especialización de la diplomacia, fundamentalmente en el campo comercial, o el del control democrático de la política exterior de los gobiernos, por parte del Parlamento. El ejemplo de la Comisión parlamentaria internacional del Comercio condensa estas observaciones: su existencia antes de 1914 demuestra que las naciones no necesitaron un capítulo tan desastroso como fue la Gran Guerra, ni sus consecuencias en la economía mundial para concertar sus esfuerzos en busca de respuestas a los problemas que planteaba el cada vez mayor desarrollo del comercio internacional, certificando además la decisión de los parlamentos de abrirse paso en la política internacional. En segundo lugar, ha quedado demostrado que las «viejas» prácticas diplomáticas no se esfumaron con los últimos estruendos de los cañones, sino que algunas de ellas convivieron en los años 20 con las novedades que trajo el orden internacional diseñado en la Conferencia de Paz de París.

De esta manera, estimamos que cabe una redefinición del papel de la Primera Guerra Mundial en la evolución de la diplomacia: su repercusión no consistió en sustituir unas prácticas diplomáticas por otras, sino en intensificar y acelerar una serie de procesos que ya estaban transformando y modernizando la diplomacia, al mismo tiempo que determinaba a los Estados a ensayar nuevas fórmulas para relacionarse entre sí, concretadas en el multilateralismo y, como expresión suya, las reuniones regulares y hasta periódicas de los representantes nacionales; unos métodos que complementarían sin reemplazar a las ya conocidas relaciones bilaterales.

Asentada esta primera conclusión, la principal aportación de este trabajo consiste en la corrección de la imagen que se tenía acerca de la diplomacia española del reinado de Alfonso XIII, caracterizada por unos métodos arcaicos, un escaso grado de profesionalización y su falta de adaptación a los cambios de la realidad internacional y a los objetivos y necesidades de la política exterior española, de manera que no podía ser homologada con las diplomacias de su alrededor. Por el contrario, hemos podido perfilar la imagen de una diplomacia que, haciendo frente a no pocas reticencias y obstáculos, tanto externos como internos, fue actualizando sus métodos para adaptarlos a una realidad internacional cada vez más compleja. En este sentido, hemos demostrado que en muchos aspectos siguió pautas similares a la diplomacia francesa —pionera y modelo en tantos ámbitos—, se enfrentó a retos y problemas semejantes y ofreció respuestas análogas. Si bien es cierto que lo hizo casi siempre con un distinto nivel de desarrollo o envergadura —sin duda en función, principalmente, del diferente peso que tenía cada país y de su desigual proyección y capacidad de actuación en el ámbito internacional— con objetivos más ambiciosos en el caso francés y más limitados en el español.

De esta manera, cuando la Primera Guerra Mundial llevó a unas mayores dimensiones la complejidad creciente de la vida internacional, la neutralidad mantenida por España no la dispensó de adaptarse a las nuevas circunstancias, sino que, queriendo ocupar un lugar en el orden internacional de posguerra, tuvo que tender a homologarse con los demás actores, compartiendo también unos mismos temores, recelos o contradicciones. El estudio comparado que hemos llevado a cabo nos ha permitido desechar la dicotomía establecida entre los países beligerantes y los neutrales, según la cual los primeros habrían abrazado sin reparos y de manera entusiasta los cambios que presentó la posguerra mientras que los segundos se habrían quedado al margen de ese proceso de transformación. Tanto en España como en Francia hubo importantes detractores de los nuevos métodos y del cambio acelerado de las prácticas diplomáticas, personas cuya permanencia en puestos destacados de la administración central y de los servicios exteriores contribuyó en buena medida a que una verdadera nueva diplomacia tardara en establecerse.

El desarrollo de la investigación, planteada desde un enfoque comparativo y articulada en torno a los diferentes procesos que, de una manera general, fueron jalando y definiendo la modernización de las diplomacias occidentales en el periodo

señalado —profesionalización, apertura social, democratización, especialización, extensión y, como realidad genuina del periodo que se abría con la Paz de París, el multilateralismo como base del sistema internacional—, al mismo tiempo que iba poniendo de manifiesto y consolidando estas tesis, nos permitía realizar aportaciones específicas al conocimiento de la diplomacia en el periodo objeto de estudio.

Profesionalización

El paso decisivo para convertir la diplomacia en profesión fue la institución de sistemas de selección de sus agentes, basados en el mérito y en la posesión de una determinada formación específica y reglamentada, para demostrar su capacidad de hacer frente a una actividad que, cada día más compleja, superaba ya el solo dominio de unos códigos, formas, usos y costumbres de la alta sociedad a cuyos miembros se encomendaban las tareas diplomáticas. Si en Francia se implementó este proceder tras la llegada del régimen republicano, caído el Segundo Imperio, en España no tardó en imitarse el ejemplo, arrancando así la profesionalización de su diplomacia a principios de la década de 1880. La creación, tres décadas después, del Instituto Libre de Enseñanza de las Carreras Diplomática y Consular y Centro de Estudios Marroquíes, que llegaba con un acusado atraso con respecto al nacimiento en Francia de l'École Libre des Sciences Politiques (1871), en cuyo seno se formaba la mayor parte de los diplomáticos franceses, evidencia igualmente la toma de conciencia por parte de las autoridades españolas de la evolución que había conocido la profesión diplomática y de la creciente complicación de los asuntos que estaba llamada a tratar. Supone, además, la primera iniciativa para dotar a los agentes diplomáticos y consulares de una formación específica para su profesión.

El carácter abierto y gratuito del centro —frente al caso francés, cuyas tasas suponían ya una limitación para el acceso a la formación—, nos habla por un lado de las intenciones de sus impulsores de atraerse al mayor número de posibles aspirantes a las carreras, como ellos mismos confesaban, y por otro, expresa una voluntad de extender a un público más amplio los conocimientos relativos a las relaciones internacionales y a la acción de España en Marruecos, acorde con la voluntad del país de una mayor presencia internacional, todo ello enmarcado en un fuerte espíritu regeneracionista.

Es cierto que el Instituto Diplomático y Consular tuvo que desarrollar su actividad con un determinado grado de modestia, contando únicamente con una moderada subvención estatal, en comparación con la institución francesa, que había logrado interesar en su proyecto a un buen puñado de grandes empresas. También es verdad que el Ministerio de Estado se mostró en todo momento contrario a otorgar un carácter oficial —y mucho menos obligatorio— a los estudios dispensados en el Instituto, que le habrían asegurado una mayor proyección, como sí la tuvo la escuela francesa, en la medida en que su diploma habilitaba para presentarse a las opo-

siciones de la carrera diplomática sin necesidad de otra formación. Pero con todo, logró pronto un cierto nivel de relevancia en la profesionalización de la diplomacia española. El prestigio de sus profesores y de la propia Real Academia de Jurisprudencia en cuyo seno desplegó su actividad, la riqueza de su material científico, en especial de la biblioteca, así como la calidad de la enseñanza que ofrecía fueron factores que contribuyeron en gran medida a la consecución de esa posición.

En cuanto a la formación que recibieron los alumnos del instituto madrileño y, en consecuencia, la que debieron poseer todos los aspirantes a las carreras diplomática y consular, hemos puesto de manifiesto que ha sido muy similar a la que tuvieron sus colegas franceses. Tanto los planes de estudios como los sucesivos inventarios de la Biblioteca del Instituto madrileño traducen una voluntad de adecuación a las principales orientaciones de la política exterior española —definidas por la política mediterránea, especialmente en torno a Marruecos, y por la política americanista, a cuya proyección pretendieron sus responsables aportar reflexiones e ideas propias—, pero igualmente a la evolución de la realidad internacional, coincidiendo la redefinición del plan de estudios con los años de la guerra mundial.

Especialmente interesantes aparecen los resultados obtenidos acerca del acceso a la carrera diplomática, a través de la cual hemos podido esclarecer, aportando datos empíricos, algunos de los aspectos sobre los que la historiografía, a falta de estudios sistemáticos y profundos, había reproducido unas mismas ideas basadas en imágenes preconcebidas o análisis superficiales y llevados a cabo sobre fuentes de dudosa imparcialidad.

En primer lugar, hemos puesto de manifiesto que, dentro de los sistemas de selección, los mecanismos destinados a cribar a los aspirantes a la carrera, sobre la base de factores sociales y económicos, bien fueran estos de disuasión bien de exclusión una vez iniciado el proceso, tuvieron un papel central tanto en España como en Francia, mostrando así la importancia que en ambos países se siguió otorgando al estatus social de los diplomáticos. Asimismo, de nuestro análisis se desprende que el factor ideológico o religioso no se contó en España entre estos mecanismos de exclusión, mientras que sí jugó un papel principal en la República francesa. En segundo lugar, hemos mostrado que mientras que en Francia los años posteriores a la Gran Guerra conocieron un refuerzo del carácter discrecional del sistema de acceso, acompañado de una revalorización del ideal aristocrático, con un incremento del número de nobles entre los nuevos ingresos, en los años 20 se dieron en España importantes pasos en la senda de la democratización y la apertura social de la carrera diplomática, precisamente mediante la corrección de aquellos mecanismos de selección, especialmente mediante la concesión de sueldo desde el primer grado del escalafón, eliminando así o, cuando menos, mitigando en buena medida el carácter implícitamente censitario de la carrera.

A pesar de su negativa recepción en determinados sectores de la carrera, que traduce la lentitud con que la diplomacia pudo cambiar sus hábitos, dependiendo

para ello a menudo de los cambios generacionales, estas medidas tuvieron una repercusión evidente en la práctica, como hemos podido demostrar mediante el análisis de cerca de 200 expedientes de agentes diplomáticos que ingresaron en la carrera entre 1904 y 1930. Por un lado, hay que destacar el significativo descenso del elemento noble entre los nuevos ingresos, que hemos certificado en la década posterior a la Primera Guerra Mundial en consonancia con el declive general de la nobleza en la vida pública española. Este hecho se erige en un importante factor para tomar el pulso de la tendencia hacia la modernización y renovación social de la diplomacia española, habida cuenta de que la nobleza había sido la tradicional cantera de los agentes de la diplomacia clásica, en un tiempo en que las capacidades y atributos de este sector social conformaban toda la preparación exigida para el desempeño de aquellas funciones. Así, esta evolución, junto a una mayor diversificación del origen socio-económico de los nuevos diplomáticos, expresan con claridad la permeabilidad de la diplomacia española a los nuevos aires que corrían en el periodo de entreguerras.

Parlamento y política exterior

En Francia, la Primera Guerra Mundial supuso un salto cualitativo en la relación entre el Parlamento y la política exterior. En las décadas precedentes, los diputados habían extendido progresivamente a la política exterior sus funciones de fiscalización de la labor gubernamental, en un proceso que hay que ligar al fenómeno de la irrupción de las masas en la vida pública y el creciente protagonismo que estas habían reclamado desde finales del siglo XIX. Los parlamentarios ejercieron aquel control especialmente en el seno de la Comisión de asuntos exteriores, que se había ido erigiendo en un poderoso organismo especializado en el seno del Palais Bourbon, respetado y temido por los gobiernos, que en ocasiones la integraban en la marcha de sus relaciones con otros Estados. Ahora bien, los años de guerra no sólo acentuaron esa fortaleza del Parlamento —y especialmente de la citada Comisión— sino que esa misma fuerza y la capacidad de iniciativa que había adquirido en tiempo de guerra en el ámbito internacional lo impulsaron a exigir, más allá del control de la acción gubernamental, la intervención en el diseño de la política internacional, defendiendo incluso su derecho a tener una política exterior propia. La semilla de la diplomacia parlamentaria estaba ya sembrada, de acuerdo con el protagonismo que estaba adquiriendo la sociedad en este ámbito político.

En España, el papel del Parlamento en las cuestiones internacionales tuvo mucha menor relevancia, acorde con una tradición parlamentaria más deficiente, a cuya luz ha de entenderse también la nula actividad de la correspondiente Comisión de Estado, en línea con el escaso desarrollo de las otras comisiones permanentes creadas en 1918. Ahora bien, eso no quiere decir que fuera impasible: aunque la vitalidad de la sociedad de masas fuera menor, esta no dejó de hacerse sentir. Como ha quedado

demostrado, mucho antes de la Gran Guerra podemos constatar el comienzo del interés del Parlamento por las cuestiones de política internacional y aun de la organización y estructura diplomática, así como una consecuente demanda para que los gobiernos no hurtaran a la representación de la soberanía nacional el conocimiento de los compromisos internacionales adquiridos por el Estado, un proceso que fue en aumento a lo largo del periodo. El secreto diplomático empezó pues a ser claramente atacado antes de 1914 y el derecho de los parlamentos a intervenir en la política internacional, en especial mediante el control democrático, quedó igualmente planteado. Quienes así obraron invocaban el ejemplo de otras naciones al mismo tiempo que la transformación que había conocido ya la diplomacia. Debemos subrayar que el hecho de que este proceso estuviera jalonado por los momentos de mayor intensidad y gravedad de la acción española en Marruecos, que llegaría a monopolizar la política exterior del país, y se viera a menudo referenciado a la catástrofe de 1898, temiéndose un peligro similar procedente de la nueva aventura colonial, apunta a que ese cambio en la actitud parlamentaria fue deudor, antes que de la Gran Guerra, de las propias experiencias nacionales.

Ahora bien, como ha quedado igualmente patente, no puede negarse que la conflagración mundial jugara un papel decisivo en el proceso iniciado. En perfecta sintonía con las nuevas corrientes que dominaban Europa, las posturas antes descritas, circunscritas hasta aquí a un número limitado de parlamentarios, se generalizaron y estos intensificaron sus exigencias de un efectivo control democrático de la política exterior, mostrándose los diputados cada vez más rebeldes ante las viejas costumbres de la reserva y el secreto diplomáticos. Las nuevas exigencias no bastaron para que los parlamentarios conquistaran un poder de intervención en el diseño de la política internacional —dando con ello la medida de la diferencia entre ambos países— pero no queda duda de que el Parlamento español había tomado nota de la nueva posición en que quedaba la política internacional, que pasaba a ser una variable más de la política nacional, de manera que interesaba definitivamente a la opinión pública y se convertía por lo tanto en un nuevo arma de la batalla política. Un arma al que recurrieron especialmente los partidos no dinásticos como elemento de censura del sistema de la Restauración en los años finales del mismo, cuando la crisis en la que había entrado aquel en la década anterior se agravó definitivamente debido precisamente a los efectos de la guerra mundial.

Especialización

En otro orden de cosas, hemos podido demostrar que también la diplomacia española se preocupó 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. 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 esquemas de actuación muy similares a los franceses, 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, adelantándose así varios años a Francia. 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 sólo 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 20 España no fue capaz de organizar, como sí hizo Francia 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; en tercer lugar, como hemos podido constatar, la decisión del Ministerio de Estado de encomendar a los cónsules la labor que habrían de desempeñar aquellos agentes no resultaba una extravagancia, ya que de buen grado habría hecho lo mismo el Quai d'Orsay —quien consideraba a sus funcionarios sobradamente capacitados— si no fuera porque había perdido ya el control sobre esa parcela de la acción exterior; en cuarto 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 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 — también en Francia— el grueso de la información comercial y soportando la parte más importante de la colaboración oficial a 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 que experimentó Francia, no estuvieron ausentes de la realidad española. Y cuando en los años 20 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, tanto el Palacio de Santa Cruz como el Quai d'Orsay vieron como les era enajenada una parte sustancial de su capacidad de acción en el exterior, perdiendo para siempre la hegemonía que habían disfrutado tradicionalmente.

Extensión

El estudio de las redes diplomática y consular españolas, en comparación con las francesas nos ha permitido en primer lugar establecer unos mapas de la presencia diplomática de ambos países en el mundo en las tres primeras décadas del siglo XX, de manera que se pueda apreciar con claridad y de manera gráfica la orientación internacional de cada país y su evolución a lo largo de ese tiempo. Para ello, a diferencia de otros estudios que pretendían caracterizar la diplomacia sobre la sola base de las embajadas y legaciones, hemos ampliado el foco del análisis, integrando la red consular, que ha sido en el caso de España precisamente la que mayor atención recibió y la que mayor crecimiento experimentó.

De esta manera, si para ambos países el continente europeo siguió siendo el espacio principal de acción, la mirada hacia el mundo extraeuropeo varió sustancialmente. Mientras que Francia, con una mayor dispersión de objetivos, dirigió su atención de manera prioritaria hacia el Levante mediterráneo y el Extremo Oriente, España concentró sus esfuerzos en América —donde la presencia francesa se mantuvo en unos niveles discretos—, descuidando todos los demás espacios, en los que su representación fue en extremo limitada. Partiendo con desventaja frente a su vecina del norte, y enfrentándose a las constantes restricciones presupuestarias, fue en el continente de sus ex-colonias americanas donde se afanó por estar presente, concibiéndolo —quizá de manera errónea— como un espacio amable y abonado, que acogería de manera natural y sin obstáculos sus productos comerciales. Dos regiones destacan en el mapa, poblándose paulatinamente de consulados: Centroamérica y las zonas bañadas por aguas caribeñas y la franja dibujada por el centro de Chile y de Argentina, Uruguay y el sur de Brasil. Fueron precisamente esas las áreas que acogieron la mayor parte de la emigración española hacia América y también las que concentraron el grueso del comercio español que cruzó el Atlántico.

De este modo, hemos podido desechar la consideración de que en estos treinta años en España siguió perviviendo sin variación alguna el carácter eurocentrista decimonónico en cuanto a la orientación territorial de la presencia diplomática y consular, certificándose por el contrario una clara apuesta por complementar los objetivos europeos con los americanos. Al mismo tiempo, este estudio nos ha permitido comprobar que si sustituimos la lectura desnuda de los datos de la representación diplomática y consular por otra que combine estas referencias con las de carácter económico y demográfico, logramos una mayor comprensión del comportamiento de la diplomacia española, toda vez que estas últimas referencias parecen avalar en buena medida la distribución de las misiones españolas en el extranjero.

Por último, creemos poder afirmar que España sí estuvo atenta a las nuevas circunstancias del escenario internacional y reaccionó con cierta celeridad a las variaciones que aquel registró desde el punto de vista de la adecuación del mapa diplomático y consular a las nuevas realidades geopolíticas del mundo y a los intereses de la política exterior española. En el periodo que nos ocupa, además de los movimientos en los Balcanes y la importancia que adquirieron algunos países americanos, el acontecimiento que provocó las transformaciones territoriales de mayor calado fue la Primera Guerra Mundial y, como hemos visto, la diplomacia española respondió de manera pronta, decidida y estructurada.

Multilateralismo

El sistema internacional diseñado en 1919 ensayó una nueva fórmula para el mantenimiento de la paz, la de la seguridad colectiva, de la que debía participar el conjunto de la sociedad internacional, frente al tradicional concierto de las grandes potencias europeas, asentado sobre el equilibrio de poder. La multilateralidad que debía definir la vida internacional y desde la que había de buscarse la solución a los conflictos entre Estados fue, en efecto, la aportación genuina del nuevo tiempo que se abría y, junto a la cooperación internacional en tantos campos de la actividad humana, forjó nuevas prácticas para la diplomacia, que debía ser en el porvenir abierta y proscibir el secreto.

El nuevo sistema instituyó el trabajo regular en conferencias y asambleas, que antes había tenido sólo algunos precedentes esporádicos, sacando así al diplomático de los salones de las embajadas y legaciones; ensanchó el campo de la acción diplomática, profundizando en la especialización de sus agentes; incorporó una pléyade de nuevos actores de perfil técnico, que ocuparon sus asientos al lado de los funcionarios de carrera, frente al recurso mucho más limitado que se hacía a estas figuras antes de 1914; e hizo posible el nacimiento de la figura del funcionario internacional, cuya labor debía orientarse hacia el bien común de las naciones y no inspirarse ya únicamente en los intereses de su patria.

Francia fue uno de los creadores del nuevo orden y España se sumó a él desde el primer momento. Ahora bien, tanto la diplomacia española como la francesa vieron en la institución ginebrina antes que nada una plataforma en que satisfacer sus necesidades y objetivos internacionales. España, que se sumó sin reparos a este proyecto, veía en la Sociedad de Naciones, desde su posición de pequeña potencia, una cobertura idónea para garantizar su integridad territorial y un espacio adecuado para recuperar un cierto estatus en la comunidad internacional. Francia, por su parte, confiaba en poder utilizar la Sociedad de Naciones para neutralizar a la Alemania vencida, limitando la capacidad de acción de su territorio rival en el escenario internacional y asegurando el cumplimiento del Tratado de Paz de 1919.

Esta realidad, que no fue muy distinta en otros países, mediatizó el espíritu internacional que se pretendía sembrar en la Sociedad de Naciones. Así, si los gobiernos españoles instrumentalizaron en beneficio de su país a los funcionarios nacionales que trabajaban en Ginebra, otro tanto hicieron los franceses —como los de los demás países— dificultando con ello el desarrollo de un verdadero funcionariado internacional. Por otro lado, la independencia de los representantes y delegados de cada país en los órganos de la Sociedad de Naciones fue objeto de vivos debates en Francia, predominando la postura contraria al carácter internacional de los mismos. Tanto en un país como en el otro fue esta posición la que se impuso.

Por otro lado, en ambos países hubo entusiastas defensores del nuevo sistema y de los nuevos métodos diplomáticos así como acérrimos detractores de los mismos, haciéndose patente una brecha generacional tanto en el mundo político como en el diplomático. El estudio comparado nos ha permitido romper, de manera general, la dicotomía establecida entre los países neutrales y los beligerantes en cuanto al impacto de la Gran Guerra sobre la diplomacia y, de manera concreta, la oposición que enfrentaba a España con los países de su entorno. A este respecto, hemos podido comprobar ampliamente que en Francia las novedades de este sistema internacional estuvieron lejos de convencer a todos los actores, desde los hombres de Estado hasta los diplomáticos. No fueron pocos los que, desde puestos relevantes de la diplomacia, mostraron su predilección por los conocidos métodos del equilibrio de poder, de las relaciones bilaterales, de la defensa nacional y de la consiguiente política propia de armamento, a pesar del desastre que acababan de sufrir. Por ello, intentaron limitar todo lo posible la acción de la Sociedad de Naciones de manera que esta limitara lo menos posible la libertad de acción de los estados. Mientras tanto, el rechazo a la pérdida de soberanía nacional, que resultó un argumento de gran peso en Francia, fue menor en España, donde incluso muchos sectores lamentaban que no se hubiera conseguido un desarrollo más acusado de los principios fundadores de la Sociedad. Especialmente frustrante resultaba para muchos españoles que las grandes potencias siguieran dominando la escena, reteniendo el control de la política en Ginebra.

De esta manera, en los años 20 no pudo imponerse una diplomacia realmente nueva, ya que muchos de los elementos del nuevo sistema internacional, novedosos en su formulación, vieron limitado su efecto real debido a los recelos de algunos y a la pervivencia de los métodos tradicionales, al lado de aquellos principios y procedimientos inéditos. Junto a la diplomacia abierta siguieron las negociaciones entre bastidores y en la intimidad de los salones y los pasillos, al margen de las reuniones oficiales de los delegados y representantes nacionales, que aún hoy siguen cohabitando, ante la convicción de muchos de que el secreto o, cuando menos, la reserva no pueden ser desterrados del mundo diplomático. Pero no sólo: la diplomacia abierta prodigada en 1919 conocerá importantes retrocesos en la década de los 30, volviéndose a unas prácticas que se querían (por algunos) enterradas, lo que coincidirá con una agudización de la preocupación de los estados con respecto a la seguridad nacional, ante la aparición de nuevas y peligrosas amenazas, provenientes fundamentalmente de los proyectos expansionistas que conocieron Europa y Asia en aquellos años.

En definitiva, en estas tres décadas estudiadas, la diplomacia española había conocido algunos considerables avances, transitando por un moderado y condicionado pero innegable proceso de modernización y adaptación a la evolución de la realidad internacional. De este modo, la diplomacia que dejaba detrás de sí Alfonso XIII al calzarse la bota del exilio, puede ser caracterizada por un notable grado de profesionalización, habiendo superado las deficiencias formativas descritas por algunos miembros de la carrera, como Villaurrutia o Agramonte; por una paulatina pero reconocible renovación social de sus efectivos, mediante la implementación de determinados elementos democratizadores, aún moderados; por su creciente implicación en los sectores que fueron ganando peso en las relaciones internacionales, los económicos y culturales en primer lugar; por un aumento considerable de su presencia en el mapamundi, aunque todavía muy limitada a Europa y América; finalmente, por su inserción en el sistema internacional de posguerra, cuyos métodos estaba aún ensayando, sin renunciar a los que conocía bien por la experiencia de tantos años.

La adecuación de esta diplomacia al modelo general de modernización que se difundió por todo el mundo se hizo desde la especificidad del país y sus condicionantes propios, ni más ni menos que en la vecina Francia, que —como hemos visto— fue el ejemplo para otros países en muchos de los aspectos aquí considerados. Por todo ello, podemos concluir que —al igual que se ha demostrado en otros ámbitos de la vida nacional— las prácticas diplomáticas españolas del reinado de Alfonso XIII pueden ser leídas en una lógica de normalidad con respecto a su entorno. Desterrando así la idea de excepcionalidad, el caso español puede ser presentado como una variable nacional de un proceso transnacional de modernización y transformación de la diplomacia.

FUENTES Y BIBLIOGRAFÍA

FUENTES DE ARCHIVO

ARCHIVO GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN (AGA)

Sección Asuntos Exteriores

Comercio. Signatura topográfica 54, cajas 1564, 1685, 1686, 1687, 1799, 1801, 1821, 1853 y 1865: Centro de Información Comercial, Agregados comerciales, informaciones comerciales provenientes de las embajadas, legaciones y consulados. 1896-1930.

Embajada de España en Buenos Aires. Signatura topográfica 54, cajas 9154, 9173, 9178, 9181, 9186, 9188: correspondencia con Emilio Boix y sobre su labor. 1918-1934.

Personal. Signatura topográfica 12, cajas 3249, 3250, 3255, 3257, 3258, 3259, 3261, 3262, 3265, 3266, 3268, 3270, 3273, 3280, 3282, 3283, 3284, 3285, 3286, 3287, 3289, 3290, 3291, 3295, 3301, 3310, 3314, 3315, 3317, 3318, 3320, 3326, 3328, 3329, 3330, 3331, 3336, 3337, 3341, 3344, 3352, 3356, 3357, 3360, 3366, 3389, 3390, 3395, 3396, 3403, 3405, 3406, 3412, 3417, 3418, 3426, 3429, 3444, 3445, 3446, 3448, 3452, 3461, 3465, 3467, 3489, 3490, 3491, 3492, 3496, 3497, 3499, 3501, 3504, 3508, 3509, 3510, 3512, 3513, 3514, 3516, 3517, 3518, 3519, 3520, 3521, 3522, 3523, 3528, 3530, 3532, 3533, 3538, 3539, 3541, 3542, 3545, 3546, 3673, 3757, 3758, 3818, 3819, 3822, 3823, 3824, 3858, 3859, 3860, 3861, 3863, 3864, 3865, 3867, 3869, 3872, 3873, 3877, 3879, 3884, 3885, 3889, 3893, 3896, 3897, 3901, 3906, 3907, 3909, 3911, 3912, 3914, 3920, 3921, 3922, 3924, 3927, 3965, 3976, 3979, 3980, 3981, 3983, 4039, 4040, 4042, 4043, 4044, 4047, 4049, 4050, 4051, 4048, 4087, 4089, 4090, 4092, 4094, 4095, 4096, 4097, 4099, 4100, 4101, 4102, 4103, 4104, 4108, 4277 y 4284: expedientes personales (PG). 1904-1930.

Sociedad de Naciones. Signatura topográfica 82, cajas 5467, 5468, 5469, 5486, 5470, 5533, 5534, 5486, 5501, 5503, 5530, 5531, 10.969, 10.897, 10843, 10.893, 10.894 y 10.845: Oficina Española para la Sociedad de Naciones, actividad de España en la SDN, personal español en los órganos de la Sociedad, Asociación internacional pro SDN, Asociación Española para la SDN, correspondencia. 1919-1931.

Subsecretaría. Signatura topográfica 82, cajas 1937, 1938, 1939, 1940: Instituto Diplomático y Consular, reforma de la ley y reglamento de las carreras diplomática y consular, reorganización de las carreras, oposiciones. 1911-1931.

ARCHIVO HISTÓRICO NACIONAL (AHN)

Ministerio de Asuntos Exteriores

Personal. Cajas 4492, 4493, 4495 y 4498: convocatorias a los exámenes de aptitud y oposiciones a las carreras diplomática y consular, actas de los tribunales, exámenes y notas varias. 1907-1930.

Guerra Europea. Caja 3054: correspondencia del conde de Romanones y González Hontoria y recortes de prensa. 1918-1919.

ARCHIVO DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Serie General

Legajos 467, 471, 559 y 621: Comisión permanente de Estado. 1918-1923.

ARCHIVO DE LA REAL ACADEMIA DE JURISPRUDENCIA Y LEGISLACIÓN

Cajas 22 y 23: Libros de Actas de las reuniones de la Junta de Gobierno, números 5, 6, 7 y 8. 1909-1932.

Cajas 38, 39, 41, 42, 43, 44, 45, 47, 49, 50, 171 y 172: expedientes preparatorios de las sesiones de la Junta de Gobierno. Informes y correspondencia. 1911-1932.

Fondo sin inventariar: documentación diversa sobre el Instituto Diplomático y Consular (correspondencia, informes, solicitudes...). c. 1928-1932.

ARCHIVES DIPLOMATIQUES (PARIS - LA COURNEUVE)

Personnel. Sous-série Concours

Cajas 27, 29, 32, 34, 37, 39, 41, 42, 44, 48, 49, 51, 57, 60, 61, 65 y 87: documentación relativa a las oposiciones a la carrera diplomática: convocatorias, actas de los tribunales, expedientes de los candidatos con solicitudes y documentos, informes policiales, exámenes. 1907-1925.

Société des Nations (SDN)

Volúmenes 2, 3, 4, 5, 6: Commission interministerielle d'études pour la SDN. 1918-1920.

Volumen 77: Listado de personal por nacionalidades de la Secretaría. 1922.

Relations Commerciales

Sous-direction des Affaires Commerciales

Série A, carton 239, dossier 1: Conseillers du Commerce extérieur. 1902-1904.

Série A, carton 248, dossier 10: Attachés Commerciaux. 1905-1907.

Sous-direction des Relations Commerciales.

Série A, carton 1: Administration générale. Organisation de la Sous-Direction. 1919-1938.

Série A, carton 2: Personnel. 1919-1929.

Série A, carton 9: Relations avec le Ministère du Commerce. 1924-1928.

Série A, carton 10: Relations avec le Ministère des Finances. 1920-1924.

Série A, carton 18: Organisation des services de l'Ambassade de Berlin.
1920.

Série B, carton 30: Offices et agents commerciaux français. 1921-1922.

ARCHIVES NATIONALES (PARIS - PIERREFITTE)

Série C - Assemblées nationales

Cajas 7488, 7490, 7491, 14.632, 14.633, 14.634, 14.635, 14.762 y 14.763: procès verbaux de la Commission des Affaires étrangères de la Chambre des Députés. 1914-1926.

Caja 14.636: procès verbaux de la Commission des Affaires étrangères de la Chambre des Députés, procès verbaux de la Sous-Commission de la réorganisation des Services diplomatiques et consulaires et procès verbaux de la Sous-Commission de la propagande, puis de l'information et de l'expansion française. 1924.

Caja 15.881: registre de rapports et correspondance entre la Commission des Affaires étrangères et le Gouvernement. 1921-1924.

ARCHIVES DU SÉNAT. FRANCE

Vol. 124S 1360: Commission pour l'étude d'une commission annuelle des Affaires extérieures et coloniales. 1907-1913.

Vol. 124S 1693: *Idem.* 1915.

Vol. 69S 258: Commission des travaux publics. 1928.

Vol. 69S 145: Commission de la marine. 1929.

Vol. 69S 11: Commission des Colonies. 1930.

FONDATION NATIONALE DES SCIENCES POLITIQUES

Fonds École Libre des Sciences Politiques

1SP3 Dr 1 (sdr a-d) - Brochures. 1871-1935 (3 vols.). Programmas de cursos, organización de los cursos, información sobre las carreras para las que prepara la institución, folletos.

1SP13 b, 1SP13 c y 1SP13 d. Liste des élèves et auditeurs inscrits. 1905-1930.

1SP13 i: Liste des élèves diplômés. c. 1874-1942.

FUENTES IMPRESAS

ALTAMIRA Y CREVEA, Rafael: *Cuestiones modernas de Historia*, Madrid, M. Aguilar, 1935.

_____ *Cuestiones internacionales y de pacifismo*, Madrid, C. Bermejo, 1932.

_____ «Prólogo», en ORÚE, José Ramón de: *La Sociedad de Naciones*, Madrid, Góngora, 1925, pp. IX-XXIV.

_____ *Cuestiones internacionales: España, América y los Estados Unidos*, Madrid, Jaime Ratés, 1916 (conferencia pronunciada el 24 de enero de 1916 en la Real Academia de Jurisprudencia).

_____ *La guerra actual y la opinión española*, Barcelona, Araluce, 1915.

BECKER, Jerónimo: *Causas de la esterilidad de la acción exterior de España*, Madrid, J. Cosano, 1925.

_____ *España y Marruecos. Sus relaciones diplomáticas en el siglo XIX*, Madrid, Raoul Péant, 1903.

BELTRÁN Y RÓZPIDE, Ricardo: *Programa de estudios especiales de Geografía económica*, Madrid, Jaime Ratés, 1918.

BULLÓN Y FERNÁNDEZ, Eloy: *Las relaciones de España con Portugal: Enseñanzas del pasado y orientaciones para el porvenir*, Madrid, Jaime Ratés, 1916 (conferencia pronunciada en la RAJYL el 21 de febrero de 1916).

DANÉS BARCELÓ, Manuel: «Política mercantil exterior. Los agregados comerciales», en *El Trabajo Nacional*, N° 1380, nov. 1927, pp. 636-637.

FERNÁNDEZ ESPESO, Carlos y MARTÍNEZ CARDÓS, José: *Primera Secretaría de Estado. Ministerio de Estado. Disposiciones Orgánicas (1705-1936)*, Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores, 1972.

FERNÁNDEZ PRIDA, Joaquín: *La crisis del Derecho internacional*, Madrid, Imprenta clásica española, 1915.

FIGUEROA Y TORRES, Álvaro de: «Carta-Prólogo» en MACEDO SOARES, José Carlos de: *El Brasil y la Sociedad de Naciones*, Madrid, Espasa-Calpe, 1927, pp. 7-10.

_____ *Influencia de la guerra en la transformación de los Partidos Políticos y en la composición de los Gobiernos*, Madrid, Imp. de González y Giménez, 1919.

GOICOECHEA COSCULLELA, Antonio: *La obra pasada y actual de España en América*, conferencia pronunciada en el Centro Gallego de Montevideo el 18 de julio de 1928.

_____ *El problema de Tánger y la opinión española*, Madrid, Voluntad, 1923.

- _____. *La política internacional de España en noventa años (1814-1904)*, Madrid, Ed. Reus, 1922.
- _____. *Programa de la asignatura de Historia de los tratados y relaciones internacionales de España a partir de 1815*, Madrid, Jaime Ratés, 1921.
- GONZÁLEZ-POSADA, Adolfo: *La Sociedad de las Naciones y el Derecho político*, Madrid, Caro Raggio, 1925.
- GUILLEN, Jorge: «La langue espagnole à la Société des Nations», en *Hispania*, N° 4, octubre 1921, pp. 322-326.
- LABRA, Rafael María de: *La orientación internacional de España*, Madrid, Tip. de Alfredo Alonso, 1910.
- MAURA Y MONTANER, Antonio: *Sociedad de Naciones y fuerzas militares*, Madrid, Ed. Ibérica, 1919.
- ORÚE, José Ramón de: *La Sociedad de Naciones*, Madrid, Góngora, 1925.
- PALACIOS MORINI, Leopoldo: *Los Mandatos internacionales de la Sociedad de Naciones* (discurso de ingreso en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas), Madrid, Minuesa de los Ríos, 1927.
- SANGRÓNIZ Y CASTRO, José Antonio: *La Expansión Cultural en el extranjero y principalmente en Hispano-América*, Madrid, Hércules, 1925.
- SELA, Aniceto: *La Sociedad de las Naciones*, Madrid, Jaime Ratés, 1919.
- SOLDEVILLA, Fernando: *El año político. 1900*, Madrid, Enrique Rojas, 1901.
- SOLER Y GUARDIOLA, Pablo: *Apuntes de Historia política y de los tratados (1490-1815), con arreglo al programa para los exámenes de ingreso en las carreras diplomática y consular*, Madrid, Victoriano Suárez, 1895.
- SPOTTORNO SANDOVAL, Rafael: *Consideraciones generales y de carácter histórico acerca de la Diplomacia*, Madrid, Ed. Reus, 1921.
- SUÁREZ INCLÁN, Félix: *La Sociedad de Naciones. Problemas económicos*, Madrid, Jaime Ratés, 1919.
- TORROBA, José: *Derecho consular*, Madrid, Sucesores de Rivadeneyra, 1927.
- _____. *Programa de Derecho Consular*, Madrid, J. Cosano, 1926.
- _____. *Programa de Derecho Consular*, Madrid, Jaime Ratés, 1918.
- VIDAL SAURA, Ginés: *Tratado de Derecho diplomático. Contribución al estudio sobre los principios y usos de la diplomacia moderna*, Madrid, Ed. Reus, 1925.
- YANGUAS MESSÍA, José: *España y la Sociedad de Naciones*, Valladolid, Imp. de E. Zapatero, 1919.
- ZIMMERN, Alfred: *The Study of International Relations*, Clarendon Press, 1931.

- Anuario Estadístico de España. 1912*, publicado en 1913 por la Dirección General del Instituto Geográfico y Estadístico del Ministerio de Instrucción Pública.
- Anuario Estadístico de España. 1920*, Madrid, Imp. Sobrinos Sucesora de M. Miñesa de los Ríos, 1922.
- Boletín Oficial del Ministerio de Estado.*
- Catálogo del Museo Comercial (Sección de Marruecos)*, Madrid, Centro de Información Comercial del Ministerio de Estado, 1910.
- Catálogo de Exportadores Españoles*, Madrid, Centro de Información Comercial del Ministerio de Estado, 1918.
- Catálogo de las obras ingresadas en la Biblioteca de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, durante el curso 1911-1912*, Madrid, 1914.
- Catálogo de las obras ingresadas en la Biblioteca de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, durante el curso 1912-1913*, Madrid, 1914.
- Catálogo de las obras ingresadas en la Biblioteca de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, durante el curso 1913-1914*, Madrid, 1915.
- Diario de Sesiones de las Cortes. Congreso de los Diputados, 1902-1923.*
- Diario de Sesiones de las Cortes. Senado, 1902-1923.*
- Enseñanzas del Instituto Diplomático y Consular. Programa de Geografía económica y mercantil universal*, Madrid, J. Cosano, 1927.
- Enseñanzas del Instituto Diplomático y Consular. Programa de Historia Política Contemporánea de América*, Madrid, J. Cosano, 1925.
- Enseñanzas del Instituto Diplomático y Consular. Programa de Sistemas de Colonización extranjera en África*, Madrid, J. Cosano, 1925.
- Enseñanzas del Instituto Diplomático y Consular. Programa de Historia de los Tratados y relaciones internacionales de España a partir de 1815*, Madrid, Jaime Ratés, 1921.
- Enseñanzas del Instituto Diplomático y Consular. Programa de Derecho Consular*, Madrid, Jaime Ratés, 1918.
- Enseñanzas del Instituto Diplomático y Consular. Programa de Historia Política contemporánea de los pueblos europeos y asiáticos*, Madrid, Jaime Ratés, 1918.
- Enseñanzas del Instituto Diplomático y Consular. Programa de Estudios especiales de Geografía económica de España*, Madrid, Jaime Ratés, 1918.
- Enseñanzas del Instituto Diplomático y Consular. Programa de Geografía e Historia de Marruecos y Posesiones españolas de África*, Madrid, Jaime Ratés, 1918.
- Enseñanzas del Instituto Diplomático y Consular. Programa de Legislación Comparada de transportes marítimos, emigración y aduanas*, Madrid, Jaime Ratés, 1918.

Escalafones de las Carreras Diplomática, Consular y de Intérpretes, 1905-1929.

Estadística General del Comercio Exterior de España en 1902, Madrid, J. Sastre, 1903.

Estadística General del Comercio Exterior de España en 1913, Madrid, J. Sastre, 1914.

Estadística del Comercio Exterior de España. Año 1929, t. II. Comercio por países, Madrid, Sucesores de Rivadeneyra, 1930.

Gaceta de Madrid

Guía Oficial de España

Memoria leída ante la Junta de Gobierno de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación el día 25 de noviembre de 1913 por su Bibliotecario el Académico Profesor D. Agustín G. de Amezúa y Mayo, planteando las bases para la formación del catálogo general y reorganización de la Biblioteca, Madrid, Imp. Clásica Española, 1914.

Memoria leída ante la Junta de Gobierno de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación el día 28 de noviembre de 1914 por su Bibliotecario el Académico Profesor D. Agustín G. de Amezúa y Mayo, dando cuenta de los trabajos del curso anterior, Madrid, Imp. Clásica Española, 1915.

Memoria leída ante la Junta de Gobierno de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación el día 31 de marzo de 1916 por su Bibliotecario el Académico Profesor D. Agustín G. de Amezúa y Mayo, dando cuenta de los trabajos del curso anterior y presentando el proyecto de Reglamento de su Biblioteca, Madrid, Imp. Clásica Española, 1916.

Memoria leída ante la Junta de Gobierno de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación el día 30 de noviembre de 1917 por su Bibliotecario el Académico Profesor D. Francisco Soler y Pérez, dando cuenta de los trabajos del curso 1916-1917, Madrid, Jaime Ratés, 1917.

Memoria leída ante la Junta de Gobierno de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación el día 30 de noviembre de 1918 por su Bibliotecario el Académico Profesor D. Francisco Soler y Pérez. Consideraciones sobre el fomento de la Biblioteca. Revistas que se reciben. Obras ingresadas, Madrid, Jaime Ratés, 1919.

Memoria referente al Instituto Libre de Enseñanza de las Carreras diplomática y consular y Centro de Estudios Marroquíes en 1914 a 1915, Madrid, Jaime Ratés, 1915.

Idem, para los cursos 1915-1929 y 1930-1931.

Primer Congreso Nacional del Comercio Español en Ultramar. Conclusiones, Madrid, Gráficas Reunidas, 1923.

II Congreso Nacional del Comercio Español en Ultramar, Madrid, Ministerio de Economía Nacional, 1929.

Reglamento del Congreso de los Diputados, Madrid, Sucesores de Rivadeneyra, 1923.

Reglamento del Instituto Libre de Enseñanza de las Carreras diplomática y consular y Centro de Estudios Marroquíes, Madrid, Jaime Ratés, 1917.

Reglamento del Instituto Libre de Enseñanza de las Carreras diplomática y consular y Centro de Estudios Marroquíes, Madrid, J. Cosano, 1926.

Revista de Geografía colonial y mercantil, vol. 17-18, 1920-1921.

Annuaire diplomatique et consulaire de la République Française.

École Libre des Sciences Politiques. Année scolaire 1905-1906. Organisation et programme du cours. Renseignements sur les carrières auxquelles l'École prépare, Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1905.

École Libre des Sciences Politiques, folleto informativo sobre las enseñanzas de la Escuela, años 1905-1930.

Journal Officiel de la République française. Débats parlementaires. Chambre des Députés.

Journal Officiel de la République française. Lois et décrets.

Organisation & programme des cours, publicación anual de l'École Libre des Sciences Politiques, consultados los números relativos a los cursos 1905-1906, 1913-1914, 1919-1920 y 1929-1930.

Diarios y revistas

ABC

El Imparcial

El Sol

El Trabajo Nacional

España

La Industria Nacional

La Nación

La Vanguardia

L'Éclair

L'Information

Le Pays

Le Temps

BIBLIOGRAFÍA

- ABALLÉA, Marion: «L'ambassade de France à Berlin au lendemain de la Première Guerre mondiale. Bastion de la tradition à l'heure de la 'nouvelle diplomatie' ?», en GENIN, Vincent, OSMONT, Matthieu y RAINEAU, Thomas (eds.): *Réinventer la diplomatie. Sociabilités, réseaux et pratiques diplomatiques en Europe depuis 1919*, P.I.E. Peter Lang, Bruxelles, 2016, pp. 39-52.
- ACOSTA LÓPEZ, Alejandro: *Los voluntarios españoles en la Legión Extranjera francesa durante la Primera Guerra Mundial*, Universitat de Barcelona, tesis doctoral (dir. Pelai Pagès), 2021.
- AGLIETTI, Marcela: *In nome della neutralità. Storia politico-istituzionale della Spagna durante la Prima guerra mondiale*, Carocci, 2017.
- ALLAIN, Jean-Claude, con la colaboración de Laurence Badel: «Chapitre 21. L'appareil diplomatique», en FRANK, Robert (ed.): *Pour l'histoire des relations internationales*, París, Presses Universitaires de France, 2012, pp. 475-510.
- ALTRICHTER, Helmut y BERNECKER, Walther L.: *Historia de Europa en el siglo XX*, Madrid, Marcial Pons/Universidad de Alcalá, 2014.
- ÁLVAREZ JUNCO, José: «Por una historia de España menos traumática», en *Claves de Razón Práctica*, N° 80, 1998, pp. 47-53.
- AMORES, Juana B. y OTERO, Hilda: «Las primeras relaciones diplomáticas entre España y Cuba después de 1898», en *Ibero-Americana Pragmensia*, Sup. 9/2001, pp. 83-90.
- ANDREASSI CIERI, Andreassi (coord.): *Crisis y revolución. El movimiento obrero europeo durante la guerra y la revolución rusa (1914-1921)*, Barcelona, El Viejo Topo, 2017.
- ANES Y ÁLVAREZ DE CASTRILLÓN, Rafael: «La Primera Guerra Mundial y la economía española», en *e-SLegal History Review*, N° 18, 2014.
- ARENAL, Celestino del: «El estudio de las relaciones internacionales en la España del siglo XIX», en *Revista de Política Internacional*, N° 163, 1979, pp. 7-45.
- _____ «La enseñanza de las relaciones internacionales en España», en *Derecho internacional y relaciones internacionales en el mundo mediterráneo*. Actas de las XVII Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones internacionales, 1999, pp. 319-338.
- ARTOLA BLANCO, Miguel: *El fin de la clase ociosa. De Romanones al estraperlo (1900-1950)*, Madrid, Alianza, 2015.
- AUFFRAY, Bernard: *Pierre de Margerie et la vie diplomatique de son temps, 1861-1942*, Paris, Ed. Klineksieck, 1976.

- AVILÉS FARRÉ, Juan: «Un pálido reflejo del fascismo: la dictadura de Primo de Rivera en los informes diplomáticos italianos», en *Pasado y memoria. Revista de Historia Contemporánea*, N° 16, 2017, pp. 69-90.
- BACHOUD, Andrée: *Los españoles ante las campañas de Marruecos*, Madrid, Espasa-Calpe, 1988.
- BADEL, Laurence: *Diplomaties européennes. XIXe-XXIe siècle*, Paris, Presses de SciencesPo, 2021.
- _____ *Diplomatie et grands contrats. L'État français et les marchés extérieurs au XX^e siècle*, Paris, Publications de la Sorbonne, 2010.
- _____ «Pour une histoire de la diplomatie économique de la France», en *Vingtième siècle*, N° 90, 2006, pp. 169-185.
- _____ «La direction des relations économiques extérieures (DREE). Origines, culture, logique (1920-1970)», en BADDEL, Laurence, JEANNESSON, Stanislas y LUDLOW, N. Piers (dirs.): *Les administrations nationales et la construction européenne. Une approche historique (1919-1975)*, Peter Lang, 2005, pp. 169-206.
- _____ «Les acteurs de la diplomatie économique française au XX siècle : les mutations du corps des attachés commerciaux (1919-1950)», *Relations internationales*, N° 114, 2003, pp. 189-211.
- _____ *Un milieu libéral et européen. Le grand commerce français 1925-1948*, Paris, CHEFF, 1999.
- BADEL, Laurence, FERRAGU, Gilles, JEANNESSON, Stanislas y MELTZ, Renault (dirs.): *Les écrivains-diplomates. L'invention d'une tradition (XIXe-XXIe siècles)*, Paris, Armand Colin, 2012.
- BAILLOU, Jean (ed.): *Les affaires étrangères et le corps diplomatique français. Histoire de l'administration française*, vol. 2, 1870-1980, Paris, CNRS, 1984.
- BALLESTEROS, Ángel: *Diplomacia y relaciones internacionales*, Madrid, MAE, 1995.
- BARBIER, Colette: *Henri Hoppenot (1891-1977)*, Paris, Ministère des Affaires étrangères, 1999.
- BARBIER DECROZES, Madeleine: *Du protectionnisme à la mondialisation 1898-1998. Histoire des Conseillers du Commerce extérieur de la France*, Paris, CCE Communication, 1999.
- BARNES, Wiliam y MORGAN, John Heath: *The Foreign Service of the United States: Origins, Development, and Functions*, Washington DC, Department of State, 1961.

- BARÓN I BORRÀS, Ester: «Exposición de Pintura Española en la Royal Academy of Arts de Londres», en SOCIAS BATET, Immaculada y GKOZGKOU, Dimitra (coords.): *Nuevas contribuciones en torno al mundo del coleccionismo de arte hispánico en los siglos XIX y XX*, Gijón, Ed. Trea, 2013, pp. 35-52.
- BARTHÉLEMY, Joseph: *Essai sur le travail parlementaire et le système des commissions*, Paris, Delgrave, 1934.
- BARIÉTY, Jacques (dir.): *Aristide Briand, la Société des Nations et l'Europe 1919-1932*, Presses Universitaires de Strasbourg, 2007.
- BARRÉ, Jean-Luc: *Philippe Berthelot : l'éminence grise, 1866-1934*, París, Plon, 1998.
- BECUWE, Stéphane, BLANCHETON, Bertrand y CHARLES, Léo: «Les grandes tendances du commerce extérieur français pendant la première mondialisation», en *Économies et sociétés*, N° 47, 2013, pp. 1515-1537.
- BELLONI, Georges: *Aulard, historien de la Révolution française*, París, Presses Universitaires de France, 1949.
- BENEYTO, José María y PEREIRA, Juan Carlos (dirs.); HERNÁNDEZ RUIZ, Marta (coord.): *Historia de la política exterior española en los siglos XX y XXI*, 2 vols., Madrid, CEU Ediciones 2015.
- BERDAH, Jean-François: «Diplomates et diplomatie durant l'entre-deux-guerres en Allemagne, en Espagne et au Royaume Uni (1919-1939)», en *Bulletin d'Histoire Contemporaine de l'Espagne*, N° 28-29/1999, pp. 87-124.
- BIREBENT, Christian: *Les mouvements de soutien à la SDN en France et au Royaume-Uni (1918-1925)*, Université de Paris X, 2002.
- BISHOP, Donald G.: *The Administration of British Foreign Relations*, Syracuse, Nueva York, Syracuse University Press, 1961.
- BLAIR, Scott G.: «Les origines en France de la SDN. La Commission interministérielle d'études pour la Société des Nations, 1917-1919», en *Relations internationales*, N° 75, 1993, pp. 277-292.
- BLEDSOE, Gerie: «Spanish Foreign Policy 1898-1936», en CORTADA, James (ed.): *Spain in the Twentieth-Century. Essays on Spanish Diplomacy 1898-1978*, Londres, Aldwych Press, 1980, pp. 3-40.
- _____ «La Oficina Española de la Sociedad de Naciones», en *Revista de Política Internacional*, N° 127, 1973, pp. 123-132.
- _____ *Spain in the League of Nations. 1919-1931*, tesis doctoral, Florida State University, 1972.
- BLESSING, Ralph: «A Changing Diplomatic World», in MARTEL, Gordon (ed.): *A Companion to International History 1900-2001*, Oxford, Wiley, 2007, pp. 65-77.

- BLOM, Philipp: *Años de vértigo. Cultura y cambio en Occidente, 1900-1914*, Barcelona, Anagrama, 2010.
- BOYCE, Robert: «Business as usual. The Limits of French Economic Diplomacy 1926-1933», en BOYCE, Robert (dir.): *French Foreign and Defence Policy, 1918-1940*, Londres, Routledge, 1998, pp. 107-131.
- BRZEZINSKI, Andrzej Maciej: «De l'histoire du mouvement français pour la Société des Nations dans les années 1916-1919», en *Polish Western Affairs*, vol. XXIX, N° 2, 1988, pp. 199-211.
- CABRERA, Mercedes: *Con luz y taquígrafos: el Parlamento en la Restauración (1913-1923)*, Madrid, Taurus, 1998.
- CALLEJA DÍAZ, María Estrella: *España y la Sociedad de Naciones en la transición de la Monarquía a la República (1928-1932)*, tesis de Licenciatura, Universidad Complutense de Madrid, 1986 (dir. José Urbano Martínez Carreras).
- CANNADINE, David: *The Decline and Fall of the British Aristocracy*, Londres, Papermac/MacMillan, 1990.
- CARR, Edward Hallett: *The Twenty Years Crisis, 1919-1939: an Introduction to the Study of International Relations*, Londres, Macmillan, 1939.
- CARR, Raymond: *España 1808-2008*, Barcelona, Ariel, 2009.
- CARRIZO SAINERO, Gloria: *La promoción comercial en España hasta 1936*, Madrid, ICEX, 1992.
- CARRON DE LA CARRIÈRE, Guy: «Les acteurs privés dans la diplomatie», *Les cahiers Irice*, N° 3, 2009, pp. 41-58.
- _____ *La diplomatie économique. Le diplomate et le marché*, París, Economica, 1998.
- CASTÁN VÁZQUEZ, José María: «Notas para la historia de la Biblioteca de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación (1838-2002)», en *Anales de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación*, N° 33, 2003, pp. 403-430.
- CASTIELLA Y MAÍZ, Fernando María: *Una batalla diplomática (1918-1926)*, Madrid, Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, 1976.
- CAVALLO, Guglielmo, CHARTIER, Roger y BONFIL, Robert (coords.): *Historia de la lectura en el mundo occidental*, Madrid, Taurus, 1998.
- CILLÁN GARCÍA DE ITURROSPE, María Coro: *Historia de los reglamentos parlamentarios en España: 1810-1936*, tesis doctoral, UCM, 1985, 2 vols (dir. Manuel Fraga Iribarne).
- COBB, Christopher: «Una guerra de manifiestos, 1914-1916», en *Hispanófila*, N° 29, 1967, pp. 45-61.

- COLSON, Aurélien: «De l'Académie de Torcy à l'Institut diplomatique : pourquoi et comment enseigner la négociation aux diplomates ?», *Les Cahiers Irice*, N°3, 2009, pp. 63-79.
- CORREA, Jorge y PALAO, Francisco Javier: «La Facultad de Derecho de Valencia en el primer tercio del siglo XX (1900-1938)», en MORA, Adela (ed.): *La enseñanza del Derecho en el siglo XX*, Madrid, Instituto Antonio Nebrija-Dykinson, 2004, pp. 129-180.
- CORTÉS CAVANILLAS, Julián: *Alfonso XIII y la guerra de 1914*, Madrid, Alce, 1976.
- CROSS, Maïa: *The European Diplomatic Corps: Diplomats and International Cooperation from Westphalia to Maastricht*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2007.
- CUEVAS Y CUEVAS, Miguel: *Las Comisiones permanentes en los Parlamentos de Francia y España*, Madrid, Reus, 1925.
- CHARTIER, Roger: *Libros, lecturas y lectores en la Edad Moderna*, Madrid, Alianza, 1993.
- CHAUBET, François: *La Politique culturelle française et la diplomatie de la langue: l'Alliance française, 1883-1940*, Paris, L'Harmattan, 2006.
- CHAUBET, François y MARTIN, Laurent: *Histoire des relations culturelles dans le monde contemporain*, Paris, Armand Colin, 2011.
- DASQUE, Isabelle: *Les diplomates de la République*, Paris, Sorbonne Université Presses, 2020, «Jules Jean Jusserand, ambassadeur entre le Nouveau et l'Ancien Monde», en *Questions Internationales*, La Documentation française, N° 54, 2012, pp. 108-116.
- _____ *A la recherche de Monsieur de Norpois : les diplomates de la République (1871-1914)*, tesis doctoral, Universidad de la Sorbona (París IV), 2005 (dir. Jean-Pierre Chaline).
- _____ «La diplomatie française au lendemain de la Grande Guerre. Bastion d'une aristocratie au service de l'État ?», en *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, N° 99, 2008, pp. 33-49.
- _____ «Une élite en mutation : les diplomates de la République (1871-1914)», en *Histoire, économie & société*, 2007/4, pp. 81-98.
- _____ «Les élites diplomatiques de la Républiques face aux mutations de l'ordre international à la fin du XIX^e siècle : une réaction aristocratique ?», en BELLISA, Marc y FERRAGU, Gilles (dirs.): *Acteurs diplomatiques et ordre international. Fin XVIII^e siècle-XIX^e siècle*, París, Kimé, 2007, pp. 113-135.
- _____ «Être femme de diplomate au début du XX^e siècle : pouvoir social et pouvoir d'influence», en DENÉCHÈRE, Yves (dir.): *Femmes et diplomatie*, Bruselas, P.I.E.-Peter Lang, 2004, pp. 23-41.

DELAUNAY, Jean-Marc: *Méfiance cordiale. Les relations franco-espagnoles de la fin du XIXe siècle à la Première Guerre mondiale*. 3 vols. (*Les relations politiques. Les relations économiques. Les relations coloniales*), Paris, L'Harmattan, 2010.

_____ «Alfonso XIII, Francia y la guerra», en SANZ DÍAZ, Carlos y PETROVICI, Zorann: *La Gran Guerra en la España de Alfonso XIII*, Madrid, Sílex, 2019.

_____ «L'Espagne devant la guerre mondiale, 1914-1919. Une neutralité profitable ?», en *Relations internationales*, N° 160, 2015, pp. 53-68.

_____ «Espagnols, volontaires (1914-1918)», en COMOR, Paul-André (dir.): *La Légion étrangère. Histoire et dictionnaire*, Paris, R. Laffont, 2013.

_____ «L'Espagne, puissance protectrice, de la fin du XIX^e siècle au début du XXI^e siècle», en *Relations internationales*, N° 143, 2010, pp. 51-60.

_____ «En toute discrétion. L'Espagne, protectrice des intérêts français en Allemagne 1914-1919», en *Aux vents des Puissances. Hommages à Jean-Claude Alain*, Paris, Presses de la Sorbonne Nouvelle, 2008, pp. 195-208.

_____ «Les neutres européens», entrada en la *Encyclopédie de la Grande Guerre 1914-1918* (dirigida por S. Audoin-Rouzeau y J.-J. Becker), Paris, Bayard, 2004, pp. 855-866 (ed. del centenario, 2013, pp. 803-814).

_____ «L'Espagne, protectrice des intérêts français en Palestine au crépuscule de la domination ottomane, 1914-1918», en *Méditerranée, Moyen-Orient : deux siècles de relations internationales. Recherches en hommage à Jacques Thobie*, Varia Turcica XXXIV, Paris, L'Harmattan, 2003, pp. 95-107.

_____ «Tous Catalans ? Les combattants espagnols de l'armée française, 1914-1918», en *Des étoiles et des croix : mélanges offerts à Guy Pedroncini*, Paris, Economica, 1995, pp. 309-323.

_____ *Des Palais en Espagne. L'École des Hautes Études Hispaniques et la Casa de Velázquez au cœur des relations franco-espagnoles du XX^e siècle (1898-1979)*, Madrid, Bibliothèque de la Casa de Velázquez N° 10, 1994.

_____ «1914. Les Espagnols et la guerre», en BECKER, Jean-Jacques y AUDOIN-ROUZEAU, Stéphane (coords.): *Les sociétés européennes et la guerre de 1914-1918. Actes du colloque organisé à Nanterre et à Amiens du 8 au 11 décembre 1988*, Paris, Université de Nanterre, 1990, pp. 117-132.

_____ «L'action diplomatique des pays belligérants en direction de l'opinion publique espagnole durant la Première Guerre Mondiale», en *Opinion Publique et Politique Extérieure*, vol. II, 1915-1940, Roma, École Française de Rome-Università di Milano, 1984, pp. 229-234.

_____ «Les crédits Urquijo et la France en guerre», en *Mélanges de la Casa de Velázquez*, Madrid, 1984, t. XX, pp. 339-353.

- DELGADO GÓMEZ-ESCALONILLA, Lorenzo: «La diplomacia cultural: de la Junta para Ampliación de Estudios al Instituto Cervantes», en BENEYTO, José María y PEREIRA, Juan Carlos (dir.); HERNÁNDEZ RUIZ, Marta (coord.): *Historia de la política exterior española en los siglos XX y XXI*, vol. 1, Madrid, CEU Ediciones 2015, pp. 491-530.
- _____ «La política latinoamericana de España en el siglo XX», en *Ayer*, N° 49, 2003, pp. 121-160.
- _____ «De la regeneración intelectual a la legitimación ideológica: la política cultural exterior de España (1921-1945)», en *Spagna contemporanea*, N° 6, 1994, pp. 51-71.
- DENÉCHÈRE, Yves: *Jean Herbette (1878-1960)*, París/Bruselas, Peter Lang, 2003.
- DESCOINGS, Richard: *Sciences Po : de La Courneuve à Shanghai*, Paris, Presses de Sciences Po, 2007.
- DETHAN, Georges: «Le Quai d'Orsay de 1914 à 1939», en *Opinion publique et politique extérieure en Europe*. vol. II. 1915-1940. *Actes du Colloque de Rome (16-20 février 1981)*, École Française de Rome, 1984, pp. 157-163.
- DÍAZ-PLAJA, Fernando: *Francófilos y germanófilos*, Barcelona, Dopesa, 1972.
- DÍEZ TORRE, Alejandro Ramón (coord.): *Ciencia y memoria de África*. Actas de las III Jornadas sobre Expediciones científicas y africanismo español, 1898-1998, Universidad de Alcalá, 2002.
- DOMÍNGUEZ MÉNDEZ, Rubén: «La Gran Guerra y la neutralidad española: entre la tradición historiográfica y las nuevas líneas de investigación», en *Spagna contemporanea*, N° 34, 2008, pp. 27-44.
- DOMÍNGUEZ NAFRÍA, Juan Carlos: *Los juristas en el poder. Presidentes de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación: 1836-1936*, Madrid, Dykinson, 2015, pp. 74-77.
- DOMÍNGUEZ PALMA, José: *La presencia educativa española en el protectorado de Marruecos (1912-1956)*, UNED, tesis doctoral, 1996 (dir. Olegario Negrín).
- DOUGLAS, James: *Parliaments across frontiers. A short history of Inter-Parliamentary Union*, Londres, Stationery Office Books, 1975.
- DRUELLE-KORN, Clotilde: «De la pensée à l'action économique : Étienne Clémentel (1864-1936), un ministre visionnaire», en *Histoire@Politique*, N° 16, 2012, pp. 40-54.
- DUCOMTE, Jean-Michel: *1905: quand l'État se séparait des Églises*, Toulouse, Milan, coll. «Les Essentiels», 2005.

- EGIDO LEÓN, Ángeles: «España ante la Europa de la paz y de la guerra (1919-1939)», en TORRE, Hipólito de la (coord.): *Portugal, España y Europa: cien años de desafío (1890-1990)*, Madrid, UNED, 1991, pp. 33-50.
- ELIZALDE PÉREZ-GRUESO, M^a Dolores: «Diplomacia y diplomáticos en el estudio actual de las relaciones internacionales», en *Historia Contemporánea*, N^o 15, 1996, pp. 31-52.
- ESPADAS BURGOS, Manuel: «España y la Primera Guerra Mundial», en Javier TUSSELL et al.: *La política exterior de España en el siglo XX*, Madrid, UNED, 2000.
- _____ «Los actores de las relaciones internacionales: una perspectiva historiográfica española», en *Bulletin d'Histoire Contemporaine de l'Espagne*, N^o 28-29, 1999, pp. 23-34.
- _____ «La política exterior española en la crisis de la Restauración», en *Historia general de España y América*, t. XVI-2, Madrid, Rialp, 1981, pp. 581-614.
- FABRE, Rémi: *Jaurès et le Maroc. Un long combat pour la paix et le droit des peuples*, Fondation Jean Jaurès, 2016.
- FARGAS GARCÍA, Carlos: *El proyecto de Unión Europea (1920-1940). Documentos para su estudio*, tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid, 2019 (dirs. Elena Real, Manuel Núñez y Félix Sagredo).
- FERNÁNDEZ AGUADO, Javier: *Historia de la Escuela de Comercio de Madrid y su influencia en la formación gerencial española (1850-1970)*, tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid, 1996.
- FERNÁNDEZ MERA, María Victoria: «La evolución de las comisiones parlamentarias: la creación de las comisiones permanentes legislativas», *Cuadernos de Derecho Público*, N^o 33, 2008, pp. 89-119.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, José M^a: «75 años de técnicos comerciales y economistas del Estado», en *75 años de política económica española. Información Comercial Española*, N^o 826, 2005 (monográfico), pp. 7-9.
- FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco: «La Presidencia del Consejo de Ministros en la Restauración», en VVAA: *1812-1992. El arte de gobernar. Historia del Consejo de Ministros y de la Presidencia del Gobierno*, Madrid, Tecnos, 1992, pp. 101-113.
- FERNÁNDEZ-SORIA, Juan Manuel: *Francia en la educación de la España contemporánea (1808-2008)*, Salamanca, Ed. Universidad de Salamanca, 2011.
- FERRAGU, Gilles: *Camille Barrère, ambassadeur de France à Rome et le rapprochement franco-italien de 1898 à 1914*, tesis doctoral, París X, 1998 (dir. P. Levillain).

- FERRERAS, Norberto O.: «El Panamericanismo y otras formas de relaciones internacionales en las Américas en las primeras décadas del siglo XX», *Revista eletrônica da ANPHLAC*, Nº 15, 2013, pp. 155-174.
- FORMENTÍN IBÁÑEZ, Justo y VILLEGAS SANZ, M^a José: *Relaciones culturales entre España y América: la Junta para Ampliación de Estudios (1907-1936)*, Madrid, Mapfre, 1992.
- FRANK, Robert (ed.): *Pour l'histoire des relations internationales*, París, Presses Universitaires de France, 2012.
- _____ «L'entrée des attachés financiers dans la machine diplomatique, 1919-1945», *Relations internationales*, Nº 32, 1982, pp. 489-505.
- FREEMAN SMITH, Robert: «Latin America, the United States and the European Powers, 1830-1930», en BETHELL, Leslie (ed.): *The Cambridge History of Latin America*, vol. 4, Cambridge, Cambridge University Press, 1986, pp. 83-120.
- FUENTES CODERA, Maximiliano: *España en la Primera Guerra Mundial. Una movilización cultural*, Madrid, Akal, 2014.
- _____ «Volver a la Gran Guerra: sobre la relación entre los debates políticos e intelectuales y su impacto en la sociedad española», en SANZ DÍAZ, Carlos y PETROVICI, Zorann (dirs.): *La Gran Guerra en la España de Alfonso XIII*, Madrid, Sílex, 2019.
- _____ «La guerra en un país neutral. Los intelectuales españoles frente a Europa (1914-1918)», documento de trabajo 2014/2 del Seminario de Historia de la Fundación Ortega-Marañón, curso 2013-2014.
- _____ *El campo de fuerzas europeo en Cataluña. Eugeni d'Ors en los primeros años de la Gran Guerra*, Lleida, Universitat de Lleida-Pagès Editors, 2009.
- FUENTES CODERA, Maximiliano y GARCÍA SANZ, Carolina: «España y la Gran Guerra: un análisis historiográfico a la luz del centenario», en *Índice Histórico Español*, Nº 128, 2015, pp. 97-136.
- FUENTES CODERA, Maximiliano y ARCHILÉS, Ferran (eds.): *Ideas comprometidas. Los intelectuales y la política*, Madrid, Akal, 2018.
- FUSI, Juan Pablo: «España: el fin de siglo», en *Claves de Razón Práctica*, Nº 87, 1998, pp. 2-9.
- FUSI, Juan Pablo y PALAFOX, Jordi: *España 1808-1996: El desafío de la modernidad*, Madrid, Espasa, 1997.
- GARCÍA DELGADO, José Luis: *La modernización económica de la España de Alfonso XIII*, Barcelona, Espasa-Calpe, 2002.

- _____ «El ciclo industrial en España (1914-1939), en *Estudios de Historia Social*, N° 24-25, 1983, pp. 7-24.
- GARCÍA DELGADO, José Luis, ROLDÁN, Santiago y MUÑOZ, Juan: *La formación de la sociedad capitalista en España (1914-1920)*, 2 vols., Madrid, 1973.
- GARCÍA-MONTÓN GARCÍA-BAQUERO, Isabel: «El Congreso Social y Económico Hispanoamericano de 1900: un instrumento del hispanoamericanismo modernizador», en *Revista Complutense de Historia de América*, N° 25, 1999, pp. 281-294.
- GARCÍA RODRÍGUEZ, Fernando y GÓMEZ ALFEO, M^a Victoria: «La valoración del arte español fuera de España en la crítica de arte (Periódicos españoles de 1900-1935)», en CABAÑAS BRAVO, Miguel (coord.): *El arte español fuera de España*, Madrid, CSIC, 2003, pp. 591-608.
- GARCÍA SANZ, Carolina: *La Primera Guerra Mundial en el Estrecho de Gibraltar: economía, política y relaciones internacionales*, CSIC, Universidad de Sevilla, 2011.
- GARCÍA SANZ, Fernando: *Historia de las relaciones entre España e Italia: imágenes, comercio y política exterior (1890-1914)*, Madrid, CSIC, 1994.
- GONZÁLEZ CAMPOS, Julio, MESA, Roberto y PECOURT, Enrique: «Notas para la historia del pensamiento internacionalistas español: Aniceto Sela Sampil (1863-1935)», en *Revista Española de Derecho Internacional*, N° XVII, 1964, pp. 561-583.
- GOURLAY, Patrick: «Charles Daniélou (1878-1958). La brillante et atypique carrière d'un Finistérien sous la Troisième République», en *Annales de Bretagne et des pays de l'Ouest*, T. 103, N° 4, 1996, pp. 99-121.
- GUERRERRO MARTÍN, Alberto: «El impacto de la Gran Guerra en el Ejército español», en *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, vol. 3, N° 2, 2017, pp. 129-146.
- GUIEU, Jean-Michel: *Le rameau et le glaive. Les militants français pour la Société des Nations*, Paris, Presses de Sciences Po, 2008.
- _____ «“Pour la paix par la Société des Nations”. La laborieuse organisation d'un mouvement français de soutien à la Société des Nations (1915-1920)», *Guerres mondiales et conflits contemporains*, N° 222, 2006, pp. 89-102.
- HAMILTON, Keith y LANGHORNE, Richard: *The Practice of Diplomacy: Its Evolution, Theory and Administration*, Londres y Nueva York, Routledge, 2000.
- HATHAWAY, Oona A. y SHAPIRO, Scott J.: *The Internationalists. How a Radical Plan to Outlaw War Remade the World*, Nueva York, Simon & Schuster, 2017.

- HAYNE, M. B.: *The French Foreign Office and the Origins of the First World War, 1898-1914*, Oxford, Oxford University Press, 1993.
- HERNÁNDEZ BARRAL, José Miguel: *Perpetuar la distinción: Grandes de España y decadencia social, 1914-1931*, Madrid, Ediciones 19, 2014.
- HERNANDO DE LARRAMENDI, Miguel, GONZÁLEZ GONZÁLEZ, Irene y LÓPEZ GARCÍA, Bernabé (eds.): *El Instituto Hispano-Árabe de Cultura. Orígenes y evolución de la diplomacia pública española hacia el mundo árabe*, Madrid, AECID, 2015.
- JACKSON, Peter: «Tradition and adaptation: the social universe of the French Foreign Ministry in the era of the First World War», in *French History*, Vol. 24, Nº 2, June 2010, pp. 164-196.
- JEANNESSON, Stanislas: *Jacques Seydoux (1870-1929), diplomate*, París, PUPS, 2012.
- _____ «Diplomatie et politique étrangère de la France contemporaine: un bilan historiographique depuis 1990», en *Histoire, économie & société*, 2012, p. 87-98.
- _____ «Les diplomates français et la paix au lendemain de la Grande Guerre», en *Matériaux pour l'histoire de notre temps*, Nº 108, 2012, pp. 18-22.
- _____ «Conclusions», en *Les Cahiers Irice*, Nº 3 (*Diplomaties en renouvellement*), 2009, 137-143.
- _____ «La formation des diplomates français et leur approche des relations internationales à la fin du XIXe siècle», *Revue d'histoire diplomatique*, Nº 4, 2008, pp. 361-378.
- _____ «Jacques Seydoux et la diplomatie économique dans la France de l'après-guerre», en *Relations internationales*, Nº 121, 2005, 9-24.
- _____ «La sous-direction des relations commerciales du Quai d'Orsay et la reconstruction économique de l'Europe», en BADEL, Laurence, JEANNESSON, Stanislas y LUDLOW, N. Piers (dirs.): *Les administrations nationales et la construction européenne. Une approche historique (1919-1975)*, Peter Lang, 2005, pp. 37-56.
- JOVER ZAMORA, José María: «Las relaciones internacionales en la transición al siglo XX (1895-1905)», en SECO SERRANO, Carlos: *La España de Alfonso XIII. El Estado y la política (1902-1931)*, vol. 1. *De los comienzos del reinado a los problemas de la posguerra, 1902-1922*, Madrid, Espasa Calpe, 1996, pp. XXV-LXXI.
- JULIÁ, Santos: «Azaña ante la Gran Guerra», en *Claves de Razón Práctica*, Nº 94, 1999, pp 64-67.
- _____ «Anomalía, dolor y fracaso de España», en *Claves de Razón Práctica*, Nº 66, 1996, pp. 10-21.

- KAIGA, Sakiko: «The Use of Force to Prevent War? The Bryce Group's "Proposals for the Avoidance of War", 1914-1915», en *Journal of British Studies*, N° 57, 2018, pp. 308-332.
- KEIGER, John: «Patriotism, Politics and Policy in the Foreign Ministry, 1880-1914», in Robert TOMBS (ed.): *Nationhood and Nationalism in France*, Londres, HarperCollins, 1991.
- LA PORTE, Pablo: «La espiral irresistible: la Gran Guerra y el Protectorado español en Marruecos», en *Hispania Nova*, N° 15, 2017, pp. 500-526.
- _____ «Marruecos y la crisis de la Restauración 1917-1923», en *Ayer*, N° 63, 2006, pp. 53-74.
- _____ *El desastre de Annual y la crisis de la Restauración (1921-1923)*, tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid, 1997 (dir. Juan Pablo Fusi).
- LALOUETTE, Jacqueline: *La séparation des Églises et de l'État. Genèse et développement d'une idée. 1789-1905*, Paris, Le Seuil, 2005.
- _____ *L'État et les cultes 1789-1905-2005*, París, La Découverte, 2005.
- LAUREN, Paul Gordon: *Diplomats and Bureaucrats: The First Institutional Response to Twentieth-Century Diplomacy in France and Germany*, Stanford, Hoover Institution Press, 1976.
- LAURENT, Sébastien: *L'École Libre des Sciences Politiques 1871-1914*, París, IEP, 1991.
- LEMUS, Encarnación: «Estados Unidos y América Latina: del intervencionismo a la cooperación (1918-1939)», en Juan Carlos PEREIRA (coord.): *Historia de las relaciones internacionales contemporáneas*, Barcelona, Ariel, 2009, pp. 367-386.
- LÓPEZ HERRÁIZ, Pedro L.: *Formar al hombre de Estado. Génesis y desarrollo de la École libre des sciences politiques (1871-1900)*, Madrid, Dykinson, 2019.
- LÓPEZ VEGA, Antonio: *1914, el año que cambió la historia*, Madrid, Taurus, 2014.
- LOZANO, Blanca: «Pasado, presente y futuro de la carrera diplomática», en *Documentación Administrativa*, n° 210-211 (mayo-septiembre 1987), pp. 307-342.
- LOZANO CUTANDA, Álvaro: *El marqués de Villalobar: labor diplomática 1910-1918*, Madrid, El Viso, 2006.
- MACMILLAN, Margaret: *Les Artisans de la paix*, París, JC Lattès, 2006.
- MAGRO MÁZ, Alejandro: *Comercio internacional: el G. A. T. T.*, Madrid, Guadina de Publicaciones, 1968.

- MALUQUER DE MOTES, Jordi: «Las consecuencias económicas de las guerras de 1898», en *Revista de Occidente*, N° 202-203, 1998, pp. 264-277.
- MARBEAU, Michel: «Un acteur des nouvelles relations multilatérales : le Service français de la Société des Nations (1919-1940)», *Matériaux pour l'histoire de notre temps*, N° 36, 1994, pp. 11-20.
- MARCILHACY, David: *Raza hispana. Hispanoamericanismo e imaginario nacional en la España de la Restauración*, Madrid, CEPC, 2010.
- MARÍN, Manuela: «Orientalismo en España: estudios árabes y acción colonial en Marruecos (1894-1943)», en *Hispania*, 2009, vol. LXIX, N° 231, pp. 117-146.
- _____ «Los arabistas españoles y Marruecos: de Lafuente Alcántara (1825-1868) a Millás Vallicrosa (1897-1970)», en NOGUÉ, Joan y VILLANOVA, José Luis (eds.): *España en Marruecos (1912-1956)*, Lleida, Milenio, 1999, pp. 73-97.
- MARTÍNEZ, Miguel Ángel: «Las relaciones internacionales entre los parlamentos y la política exterior de los gobiernos», en *Revista de las Cortes Generales*, N° 53, 2001.
- MARTÍNEZ CARDÓS, José: «Introducción», en FERNÁNDEZ ESPESO, Carlos y MARTÍNEZ CARDÓS, José: *Primera Secretaría de Estado. Ministerio de Estado. Disposiciones Orgánicas (1705-1936)*, Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores, 1972, pp. VII-CLXIII.
- MARTÍNEZ DE VELASCO FARINÓS, Ángel: «La reforma del cuerpo diplomático por Primo de Rivera», en *Revista Internacional de Sociología*, N° 35, 1980, pp. 409-442.
- MARTÍNEZ I FIOL, David: *Els «voluntaris catalans» a la Gran Guerra (1914-1918)*, Publicacions de l'Abadia de Montserrat, 1991.
- MARTÍNEZ NEIRA, Manuel: *El estudio del Derecho. Libros de texto y planes de estudio en la Universidad contemporánea*, Madrid, Instituto Antonio Nebrija-Dykinson, 2001.
- MARTÍNEZ PUJALTE, Manuel Adolfo: *Diplomacia y literatura en España*, Madrid, O.I.D, 1986.
- MARTÍNEZ QUINTEIRO, María Esther: «El nacimiento de los seguros sociales en el contexto del reformismo y la respuesta del movimiento obrero», en *Studia historica. Historia contemporánea*, N° 2, 1984, pp. 61-83.
- MARTÍNEZ SANZ, José Luis: «Mentalidades, diplomacia y revolución: el reconocimiento español a la República de Weimar», en *Cuadernos de Historia Moderna y Contemporánea*, N° 8, 1987, pp. 173-210.
- MARTORELL LINARES, Miguel Ángel: «La economía y la sociedad españolas durante la Primera Guerra Mundial» en *Temas para el debate*, N° 237-238, 2014, pp. 42-44.

- _____ «La crisis parlamentaria de 1913-1917. La quiebra del sistema de relaciones parlamentarias de la Restauración», *Revista de Estudios Políticos*, Nº 96, 1997, pp. 137-161.
- MEAKER, Gerald: «A civil War of Words: The Ideological Impact of the First World War on Spain, 1914-18», en SCHMITT, Hans A. (ed.): *Neutral Europe between War and Revolution, 1917-23*, Charlottesville, The University Press of Virginia, 1988, pp. 1-65.
- MEJRI, Abdelkrim: *Les socialistes français et la question marocaine (1903-1912)*, París, L'Harmattan, 2004.
- MENÉNDEZ ALZAMORA, Manuel: «“Vieja y Nueva Política” y el semanario *España* en el nacimiento de la Generación del 14», en LÓPEZ DE LA VIEJA, María Teresa (ed.): *Política y sociedad en Ortega y Gasset. En torno a «Vieja y Nueva Política»*, Barcelona, Anthropos, 1997, pp. 185-194.
- MERCHÁN, Antonio: «Centro y periferia: el Doctorado en Derecho durante el siglo XX», en MORA CAÑADA, Adela (coord.): *La enseñanza del derecho en el siglo XX: homenaje a Mariano Peset*, Madrid, Dykinson, 2004, pp. 401-441.
- MERLE, Marcel: *La politique étrangère*, París, Presses Universitaires de France, 1984.
- METZ, Renaud: *Alexis Léger dit Saint-John Perse*, París, Flammarion, 2008.
- MIQUEL, Pierre: *La paix de Versailles et l'opinion publique française*, París, Flammarion, 1972.
- MONTANT, Jean-Claude: *La propagande extérieure de la France pendant la Première Guerre mondiale. L'exemple de quelques neutres européens*, tesis de Estado, Universidad de París I, 1988.
- MONTERO JIMÉNEZ, José Antonio: *El despertar de la gran potencia. Las relaciones entre España y los Estados Unidos (1898-1930)*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2011.
- _____ *El despliegue de la potencia americana. Las relaciones entre España y los Estados Unidos (1898-1930)*, tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid, 2006 (dir. Antonio Niño).
- MORAL RONCAL, Antonio Manuel: «La nobleza española en la política y diplomacia durante la Edad contemporánea», en *Aportes*, Nº 89, 2015, pp. 81-113.
- MORALES MOYA, Antonio: «Relaciones internacionales y función diplomática en la Historia Contemporánea», en *Documentación Administrativa*, Nº 205, 1985, pp. 9-50.
- MORELLE, Chantal: *Louis Joxe, diplomate dans l'âme*, París, A. Versaille, 2010.

- MORENO, Elvira: «La evolución de las relaciones culturales entre España y México, 1876-1930», en *Quiroga: Revista de Patrimonio Iberoamericano*, Nº 13, 2018, pp. 58-68.
- MORENO LUZÓN, Javier: «Romanones: historia de una biografía», *Cahiers de civilisation espagnole contemporaine* [en línea], Nº 8, 2011, <http://journals.openedition.org/ccec/3779>.
- _____. *Romanones. Caciquismo y política liberal*, Madrid, Alianza, 1998.
- MOUTON, Marie-Renée: *La Société des Nations et les intérêts de la France (1920-1924)*, Berne, Peter Lang, 1995.
- NEILA HERNÁNDEZ, José Luis: «España en la Sociedad de Naciones (1919-1931)», en SANZ DÍAZ, Carlos y PETROVICI, Zorann (dirs.): *La Gran Guerra en la España de Alfonso XIII*, Madrid, Sílex, 2019.
- _____. «España y la Sociedad de Naciones: Un tránsito historiográfico inacabado», en *Cuadernos de Historia Contemporánea*, Nº extraordinario, 2003, pp. 49-67.
- _____. *Regeneracionismo y política exterior en el reinado de Alfonso XIII (1902-1931)*, Madrid, Comisión Española de Historia de las Relaciones Internacionales, 2002.
- _____. *España república mediterránea. Seguridad colectiva y defensa nacional (1931-1936)*, tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid, 1993 (dir. Juan Carlos Pereira).
- _____. «España y el modelo de integración de la Sociedad de las Naciones (1919-1939) una aproximación historiográfica», en *Hispania*, Vol. 50, Nº 176, 1990, pp. 1373-1931.
- NICKLES, David Paul: *Under the Wire: How the Telegraph Changed Diplomacy*, Cambridge, Harvard University Press, 2003.
- NICOLAU, Roser: «Población, salud y actividad», en CARRERAS, Albert y TAFUNELL, Xavier (coords.): *Estadísticas históricas de España. Siglos XIX-XX*, Bilbao, Fundación BBVA, 2005 (2ª ed.), pp. 77-121.
- NICOLSON, Harold: *Diplomacy*, Oxford University Press, 1939.
- NISS, Alexandre y VAISSE, Maurice (dirs.): *Léon Bourgeois : Du solidarisme à la Société des Nations*, Langres, Dominique Guéniot, 2006.
- NIÑO RODRÍGUEZ, Antonio: *Un siglo de hispanismo en la Sorbona*, París, Éditions Hispaniques, 2017.
- _____. «El rey embajador», en MORENO LUZÓN, Javier: *Alfonso XIII. Un político en el trono*, Madrid, Marcial Pons, 2003, pp. 239-276.

- _____ «Hispanoamericanismo, regeneración y defensa del prestigio nacional (1898-1931), en PÉREZ HERRERO, Pedro y TABANERA, Nuria (coords.): *España/América Latina: un siglo de políticas culturales*, Madrid, Síntesis, 1993, pp. 15-48.
- _____ *Cultura y diplomacia: los hispanistas franceses y España de 1875 a 1931*, Madrid, CSIC, 1988.
- NIÑO RODRÍGUEZ, Antonio y SANZ DÍAZ, Carlos: «Los archivos, la intimidad de las personas y los secretos de Estado», en *Cuadernos de Historia Contemporánea*, Nº 34, 2012, pp. 309-342.
- NÚÑEZ SEIXAS, Xosé Manoel: *Internacionalitzant el nacionalisme. El catalanisme polític i la qüestió de les minories nacionals a Europa (1914-1936)*, Valencia, Universitat de València, 2010.
- OCHOA BRUN, Miguel Ángel: *Historia de la Diplomacia Española*, vols. XI y XII, *La Edad Contemporánea, siglo XIX*, Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores, 2017.
- _____ «Selección y perfeccionamiento del personal de la carrera diplomática», en *Documentación Administrativa*, Nº 205, 1985, pp. 179-193.
- ORDUÑA REBOLLO, Enrique: «Reformas de la administración pública durante la dictadura de Primo de Rivera», en MAZA ZORRILLA, Elena y MARCOS DEL OLMO, María de la Concepción (dir.): *Estudios de historia: homenaje al profesor Jesús María Palomares*, Valladolid, Universidad de Valladolid, 2006, pp. 195-210.
- PALACIOS NAVARRO, Elena: *España y la Primera Guerra Mundial*, tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid, 1995 (dir. Rosario de la Torre).
- PARAMIO, Ludolfo: «España y América, un siglo después», en VV. AA.: *El 98 americano*, Madrid, Editorial Pablo Iglesias, 1988, pp. 187-197.
- PASCUARÉ, Andrea: «Del hispanoamericanismo al Pan-hispanismo: idealismo y realidades en el encuentro de los dos continentes», en *Revista complutense de historia de América*, Nº 26, 2000, pp. 281-306.
- PASTOR GARRIGUES, Francisco Manuel: «España y la apertura de la cuestión marroquí (1895-1912)», en *Anales de Historia Contemporánea*, Nº 23, 2007, pp. 147-170.
- PAZ REBOLLO, María Antonia: «Las agencias: España en el flujo internacional», en ÁLVAREZ, Jesús Timoteo (dir.): *Historia de los medios de comunicación en España. Periodismo, imagen y publicidad (1900-1990)*, Barcelona, Ariel, 1989, pp. 71-80.

- _____. *El colonialismo informativo de la agencia Havas en España (1870-1940)*, tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid, 1987 (dir. J. T. Álvarez).
- PEDERSEN, Susan: *The Guardians: The League of Nations and the Crisis of Empire*, Oxford, Oxford University Press, 2015.
- PEREIRA, Juan Carlos: (coord.): *Diccionario de relaciones internacionales y política exterior*, Barcelona, Ariel, 2008.
- _____. «La cuestión de Tánger en la Europa de entreguerras: España ante Francia y Gran Bretaña», en *Revista de Estudios Africanos*, vol. IV, Nº 7, 1989, pp. 117-128.
- _____. *Las relaciones entre España y Gran Bretaña durante el reinado de Alfonso XIII (1919-1931)*, tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid, 1985 (dir. Urbano Martínez Carreras).
- PEREIRA, Juan Carlos y NEILA, José Luis: «La España de Alfonso XIII en el sistema internacional de posguerra (1919-1931)», en *Historia Contemporánea*, Nº 34, 2007, pp. 117-154, pp. 119-120.
- PEREIRA, Juan Carlos y SANZ, Carlos: «“Todo secreto”. Acuerdos secretos, transparencia y acceso a los documentos históricos de Asuntos Exteriores y Defensa», en *Ayer*, Nº 97, 2015, pp. 243-257.
- PÉREZ CASANOVA, Guillermo: *La búsqueda de la unidad europea: el europeísmo español entre 1914 y 1931*, tesis doctoral, Universidad de Alicante, 2015 (dir. Salvador Forner).
- _____. «Europeísmo y política exterior en España (1918-1931): ¿una oportunidad perdida?», en IBARRA AGUIRREGABIRIA, Alejandra: *No es país para jóvenes*, Granada, Instituto Valentón Foronda, 2012.
- PÉREZ GIL, Luis V.: «El primer decenio de España en la Sociedad de Naciones (1919-1929)», en *Anales de la Facultad de Derecho. Universidad de La Laguna*, Nº 15, 1998, pp. 175-215.
- POLSI, Alessandro: «Società delle nazioni e internazionalismo fra le due guerre», en *Contemporanea*, Nº 4, 2016, pp. 677-685.
- PRADO, Gustavo H.: «Americanistas, diplomáticos y líderes de la emigración en el México del Centenario: la “embajada intelectual” como modelo de acción panhispanista (1909-1910)», en *Anuario de estudios americanos*, Vol. 73, Nº 2, 2016, pp. 723-751.
- _____. «Rafael Altamira en Argentina (1909): el impacto del panhispanismo y de la moderna ciencia española en el centenario», en OSSENBACH, Gabriela et al. (coords.): *Rafael Altamira en Argentina: vínculos sociales e intelectuales entre España y Argentina en tiempos del primer centenario de la independencia*, Madrid, UNED, 2013, pp. 23-50

- _____. *Rafael Altamira en América (1909-1910). Historia e historiografía del proyecto americanista de la Universidad de Oviedo*, Madrid, CSIC, 2008.
- PULIDO ASPIROZ, Alejandro: *Neutralidad en pie de guerra. El País Vasco y Navarra ante la Primera Guerra Mundial (1914-1918)*, Madrid, Sílex, 2021.
- PUYOL MONTERO, José María: «El plan de estudios de Derecho en la Universidad Central (1923-1931)», en *Cuadernos del Instituto Antonio de Nebrija*, Nº 8, 2005, pp. 281-358.
- QUINTANA, Francisco: «España en la política europea contemporánea: ¿secular aislamiento o acomodo circunstancial?», en ASSOCIAÇÃO PORTUGUESA DE HISTORIA DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS-COMISIÓN ESPAÑOLA DE HISTORIA DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES (ed.): *I Encuentro peninsular de Historia de las Relaciones Internacionales*, Zamora, Ministerio de Asuntos Exteriores, Fundación Rei Afonso Henriques, Banco Espírito Santo, 1998.
- _____. «La política exterior española en la Europa de entreguerras: cuatro momentos, dos concepciones y una constante impotencia», en TORRE, Hipólito de la (coord.): *Portugal, España y Europa. Cien años de desafío (1890-1990)*, Madrid, UNED, 1991, pp. 51-74.
- RAIN, Pierre: *L'École Libre des Sciences Politiques 1871-1945*, París, Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1963.
- RAMA, Carlos Manuel: «Las relaciones culturales diplomáticas entre España y América Latina en el siglo XIX», en *Revista de Estudios Internacionales*, Nº 4, 1981, pp. 893-926.
- RASILLA DEL MORAL, Ignacio de la: «El estudio del Derecho internacional en el corto siglo XIX español», en *Rechtsgeschichte Legal History*, Nº 21, 2013, pp. 48-65.
- REMIRO BROTONS, Antonio: *La acción exterior del Estado*, Madrid, Tecnos, 1984.
- RENOUVIN, Pierre y DUROSELLE, Jean-Baptiste: *Introduction à l'histoire des relations internationales*, París, Colin, 1964.
- RICARD, Bruno: *L'État et l'expansion commerciale de la France. Information économique extérieure, des consuls aux conseillers commerciaux. 1681-1939*, thèse en vue de l'obtention du diplôme d'archiviste paléographe, París, École des Chartes, 1992.
- RODÉS, Jesús María y UCELAY DA CAL, Enric: «“Els Amics d'Europa” i “Messidor”. Nacionalisme i internacionalisme», en *L'Avenç*, Nº 69, 1984, pp. 62-72.

- ROLDÁN, Santiago y DELGADO, José Luis: *La consolidación del capitalismo en España 1914-1920*, Madrid, Confederación Española de Cajas de Ahorro, 1974.
- ROMERO SALVADÓ, Francisco: *España 1914-1918. Entre la guerra y la revolución*, Barcelona, Crítica, 2002.
- ROUSELLIER, Nicolas: *Le Parlement de l'éloquence. La souveraineté de la délibération au lendemain de la Grande Guerre*, Paris, Presses de Sciences Po, 1997.
- SANAHUJA, José Antonio: «Relaciones Internacionales en España: una aproximación disciplinaria e institucional», en *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, N° 133, 2019, pp. 159-184.
- SÁNCHEZ AGESTA, Luis: *Historia del constitucionalismo español (1808-1936)*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1984.
- SÁNCHEZ ALBORNOZ, Nicolás: «Medio siglo de emigración masiva de España hacia América» en SÁNCHEZ ALBORNOZ, Nicolás (comp.): *Españoles hacia América. La emigración en masa, 1880-1930*, Madrid, Alianza, 1988, pp. 13-29.
- SÁNCHEZ ALONSO, Blanca: «La emigración española a la Argentina, 1880-1930», en SÁNCHEZ ALBORNOZ, Nicolás (comp.): *Españoles hacia América. La emigración en masa, 1880-1930*, Madrid, Alianza, 1988, pp. 205-234.
- SÁNCHEZ PADILLA, Andrés: *Enemigos íntimos: España y los Estados Unidos antes de la Guerra de Cuba (1865-1898)*, Valencia, PUV, 2016.
- SÁNCHEZ SANZ, Óscar Javier: *Diplomacia y política exterior. España, 1890-1914*, tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid, 2004 (dir. por Rosario de la Torre).
- _____ «La formación del diplomático 1890-1914: ¿elitismo o profesionalismo?», en *Cuadernos de Historia Contemporánea*, N° 23, 2001, pp. 241-270.
- SANZ DÍAZ, Carlos: «Agentes, redes y culturas. Senderos de renovación de la historia diplomática», en FOLGUERA, Pilar et al. (coords.): *Pensar con la Historia desde el siglo XXI. XII Congreso de la Asociación de Historia Contemporánea*, Madrid, Universidad Autónoma de Madrid, 2015, pp. 687-706.
- _____ «Del Ministerio de Estado al Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación. El Palacio de Santa Cruz en la política exterior española de los siglos XX y XXI», en BENEYTO, José María y PEREIRA, Juan Carlos (dir.); HERNÁNDEZ RUIZ, Marta (coord.): *Historia de la política exterior española en los siglos XX y XXI*, vol. 1, Madrid, CEU Ediciones 2015, pp. 299-336.
- SASSE, Heinz: *100 Jahre Auswärtiges Amt 1870-1970*, Bonn, Auswärtiges Amt, 1970.
- SCOT, Jean-Paul: «L'État chez lui, l'Église chez elle». *Comprendre la loi de 1905*, Paris, Le Seuil, 2005.

- SECO SERRANO, Carlos: *La España de Alfonso XIII*, Madrid, RBA, 2005.
- _____ *La España de Alfonso XIII. El Estado y la política (1902-1931)*, vol. 1. *De los comienzos del reinado a los problemas de la posguerra, 1902-1922*, Madrid, Espasa Calpe, 1996.
- SENDÍN DE CÁCERES, Paloma: «Evolución de la política de promoción comercial», en *Información Comercial Española, ICE: Revista de economía*, N° 826, 2005, pp. 209-221.
- SEPÚLVEDA, César: «La diplomacia parlamentaria y la formación del nuevo orden jurídico internacional», en *Estudios de Derecho internacional. Homenaje al profesor Miaja de la Muela*, vol. 2, Madrid, Tecnos, 1979, pp. 773-791.
- SEPÚLVEDA, Isidro: *El sueño de la Madre Patria. Hispanoamericanismo y nacionalismo*, Madrid, Marcial Pons, 2005.
- _____ *Comunidad Cultural e Hispano-Americanismo, 1885-1936*; Madrid, UNED, 1994.
- _____ «Diplomáticos y cónsules españoles de América, 1892-1936», en *Espacio, Tiempo y Forma*, serie V, Hª Contemporánea, t. V, 1992, pp. 397-412.
- SOLÉ, Gloria: «La incorporación de España a la Sociedad de Naciones», en *Hispania*, Vol. 36, N° 132, 1976, pp. 131-174.
- SOUZA-MARTINS, José de: «La inmigración española en Brasil», en SÁNCHEZ ALBORNOZ, Nicolás (comp.): *Espanoles hacia América. La emigración en masa, 1880-1930*, Madrid, Alianza, 1988, pp. 249-269.
- STEVENSON, David: «France at Paris Peace Conference: Addressing the Dilemmas of Security», en BOYCE, Robert (ed.): *French Foreign and Defence Policy. 1918-1940. The Decline and Fall of a Great Power*, Londres/Nueva York, Routledge, 1998, pp. 10-29.
- TAMAMES, Ramón: «Transacciones internacionales: del GATT a la OMC», en TAMAMES, Ramón (coord.): *Economía internacional en el siglo XXI*, monográfico de *Mediterráneo económico*, N° 22, 2012, pp. 139-158.
- TERREROS CEBALLOS, Gonzalo: *Antonio Maura y la cuestión marroquí*, tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid, 2013 (dir. Fernando del Rey).
- TOGORES, Luis Eugenio y NEILA, José Luis: *La Escuela Diplomática: cincuenta años de servicio al Estado (1942-1992)*, Madrid, Escuela Diplomática, 1993.
- TOMÁS VILLARRIOLLA, Joaquín: «La reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados en 1918», *Revista del Instituto de Ciencias Sociales*, N° 21, 1973, pp. 11-59.
- TORRE, Hipólito de la: *El imperio del Rey. Alfonso XIII, Portugal y los ingleses (1907-1916)*, Mérida, Junta de Extremadura, 2002.

- _____. *Antagonismo y fractura peninsular. España-Portugal, 1910-1919*, Madrid, Espasa-Calpe, 1983.
- TORRE DEL RÍO, Rosario de la: «De ultramar a la frontera meridional: iniciativas en busca de una garantía internacional para España, 1898-1907», en GÓMEZ-FERRER, Guadalupe y SÁNCHEZ, Raquel (coords.): *Modernizar España: proyectos de reforma y apertura internacional (1898-1914)*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2007, pp. 153-176.
- TORTELLA, Gabriel y NÚÑEZ, Clara Eugenia: *El desarrollo de la España contemporánea. Historia económica de los siglos XIX y XX*, Madrid, Alianza, 2011.
- ULRICH-PIER, Raphaële: *René Massigli (1888-1988). Une vie de diplomate*, Bruselas, Peter Lang, 2006.
- _____. «Le Service français de la Société des Nations et les questions européennes dans l'entre-deux-guerres», en BADEL, Laurence, JEANNESSON, Stanislas et LUDLOW, Piers N. (dirs.): *Les administrations nationales et la construction européenne*, Bruxelles, Peter Lang, 2005, pp. 15-36.
- VAÏSSE, Maurice: «L'adaptation du Quai d'Orsay aux nouvelles conditions diplomatiques (1919-1939)», *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, N° 32, 1985, pp. 145-62.
- _____. «La Catalogne, la France et la guerre de 1914-1918, à partir des archives de la Commission de contrôle postal de Narbonne», en *Revue d'Histoire Diplomatique*, N° 1, 1981, pp. 43-66.
- VALDIVIELSO DEL REAL, Rocío: *La carrera diplomática en España. Evolución de un cuerpo de élite, 1939-1990*, tesis doctoral, Madrid, 1993 (dir. Mariano Baena del Alcázar).
- VARELA ORTEGA, Javier: «Los intelectuales españoles ante la Gran Guerra», en *Claves de razón práctica*, 88 (1998), pp. 27-37.
- VÉLEZ JIMÉNEZ, Palmira: «Orto y ocaso de una sociedad hispanista: la 'Unión Ibero-Americana' de Madrid (1885-1936)», en *Actas del Congreso de jóvenes historiadores y geógrafos* (Congreso celebrado en la Facultad de Geografía e Historia de la Universidad Complutense de Madrid del 12 al 16 de diciembre de 1988), vol. 1, Madrid, 1990, pp. 999-1008.
- VICTORIA, Octavio: *Vida de Salvador de Madariaga*, Madrid, Fundación Ramón Areces, 1990.
- VILA RAMOS, Beatriz: *Los sistemas de comisiones parlamentarias*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2004.

- VILATTE, Laurent: *La République des diplomates. Paul et Jules Cambon, 1843-1935*, París, Science infuse, 2002.
- VILLANUEVA LIRA, José Ricardo: «1919: ¿La fundación de la disciplina de Relaciones Internacionales?», en *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, N° 125, 2016, pp. 11-34.
- VITALIS, Robert: «Birth of a discipline», en LONG, David y SCHMIDT, Brian (eds.): *Imperialism and Internationalism in the Discipline of International Relations*, Nueva York, State University of New York Press, 2005, pp. 159-182.
- VV. AA.: *Cartas al Rey. La mediación humanitaria de Alfonso XIII en la Gran Guerra*, Madrid, Patrimonio Nacional, 2018.
- VV. AA.: *La diplomatie parlementaire en France après 1945. Parlement [s]. Revue d'histoire politique*, N° 17 (monográfico) 2012.
- VV. AA.: *La Conferencia internacional de Algeciras de 1906. Cien años después. Actas del congreso internacional*, Algeciras, Fundación Municipal de Cultura José Luis Cano, 2008.
- VV. AA.: *La diplomatie parlementaire. Actes du colloque du 23 mai 2001 organisé sous la présidence de Raymond Forni, président de l'Assemblée nationale, et Christian Poncelet, président du Sénat*, Paris, Imprimerie du Sénat, 2001.
- VV. AA.: *Histoire de la diplomatie culturelle, des origines à 1995*, París, La Documentation française, 1995.
- VV. AA.: *El control de l'opinió pública al periode d'entreguerres. Rubrica Contemporanea*, N° 5 (monográfico), 2016.
- WALTERS, Francis Paul: *Historia de la Sociedad de Naciones*, Madrid, Tecnos, 1971.
- WATSON, Adam: *Diplomacy: The Dialogue between States*, Londres, Eyre Methuen, 1982.
- WRIGLEY, Chris (ed.): *Challenges of Labour: Central and Western Europe 1917-1920*, Londres, Routledge, 1993.

ÍNDICE DE CUADROS, MAPAS, GRÁFICAS E IMÁGENES

1. CUADROS

Cuadro Nº 1. Presupuesto del Instituto Diplomático y Consular	35
Cuadro Nº 2. Alumnos diplomados de l'École Libre des Sciences Politiques, por curso escolar y sección (1915-1930)	36
Cuadro Nº 3. Alumnos matriculados en el Instituto Diplomático y Consular, por secciones y cursos. Resultados de los exámenes por cursos.....	41
Cuadro Nº 4. Claustro de profesores del Instituto Diplomático y Consular	433
Cuadro Nº 5. Plan de estudios del Instituto Diplomático y Consular y Centro de Estudios Marroquíes	69
Cuadro Nº 6. Comercio de exportación de España por países de destino y valores totales. 1901, 1912, 1919 y 1929.....	306
Cuadro Nº 7. Representación diplomática y consular de España en 1902	435
Cuadro Nº 8. Representación diplomática y consular de España en 1913	435
Cuadro Nº 9. Representación diplomática y consular de España en 1920-1921	436
Cuadro Nº 10. Representación diplomática y consular de España en 1930	436
Cuadro Nº 11. Representación diplomática y consular de Francia en 1903.....	437
Cuadro Nº 12. Representación diplomática y consular de Francia en 1913.....	437
Cuadro Nº 13. Representación diplomática y consular de Francia en 1921.....	438
Cuadro Nº 14. Representación diplomática y consular de Francia en 1929-1930.....	438
Cuadro Nº 15. Organización de los servicios de la SDN en diferentes países....	439

2. GRÁFICAS

Gráfica Nº 1. Proporción de aristócratas y plebeyos entre los nuevos agentes ingresados en la carrera diplomática entre 1904 y 1930	106
Gráfica Nº 2. Origen socio-profesional de los agentes que ingresaron en la carrera diplomática entre 1904 y 1930, según la profesión de sus padres	109
Gráfica Nº 3. Origen socio-profesional de los agentes que ingresaron en la carrera diplomática entre 1904 y 1930, según la profesión de sus padres. Variación de proporciones	110

3. MAPAS

Mapa Nº 1. Representación diplomática de España. 1902.....	289
Mapa Nº 2. Representación diplomática de España. 1913.....	290
Mapa Nº 3. Representación diplomática de España. 1930.....	291
Mapa Nº 4. Representación diplomática de Francia. 1903	294
Mapa Nº 5. Representación diplomática de Francia. 191	295
Mapa Nº 6. Representación diplomática de Francia. 1929-193	296
Mapa Nº 7. Representación consular de España. 1902	309
Mapa Nº 8. Representación consular de España. 1913	310
Mapa Nº 9. Representación consular de España. 193	311
Mapa Nº 10. Representación consular de Francia. 1903.....	315
Mapa Nº 11. Representación consular de Francia. 1913.....	316
Mapa Nº 12. Representación consular de Francia. 1929-1930.....	317

4. IMÁGENES

Imagen Nº 1. Sesión inaugural del primer curso del Instituto Diplomático y Consular	42
Imagen Nº 2. Junta de Gobierno de la Real Academia de Jurisprudencia y Claustro de profesores del Instituto Diplomático y Consular.....	56
Imagen Nº 3. Memorias diplomáticas y comerciales.....	251
Imagen Nº 4. Mapa de la exportación directa de vinos de los principales países productores, referido a 1897, elaborado por el Centro de Información Comercial del Ministerio de Estado	252
Imagen Nº 5. Reunión del Consejo de la SDN. Palais du Petit-Luxembourg, París, 29 de enero de 1923.....	349
Imagen Nº 6. José Quiñones de León, tras tomar posesión de su puesto de embajador de España en París. 1918	360
Imagen Nº 7. José Yanguas Messía, junto a Quiñones, en la sede de la SDN, en Ginebra, 13 de marzo de 1926.....	377

ANEXOS

ANEXO 1

Cuadro Nº 4. Claustro de profesores del Instituto Diplomático y Consular y Centro de Estudios Marroquíes

Profesor	Asignatura	Cursos
ALTAMIRA Y CREVEA, Rafael (1856-1951)	Colonización española y extranjera	1913-1914
	Sistemas de colonización en África	1913-1914
	Sistemas de colonización extranjera en África	1918-1928
	Organización del Protectorado español en Marruecos comparada con los sistemas de colonización en África	1916-1918
	Historia política contemporánea de América	1916-1928 y 1931-1932
BADÍA MALAGRIDA, Carlos (1890-1937)	Estudios especiales de Geografía económica de España	1931-1932
BECKER Y GONZÁLEZ, Jerónimo (1857-1925)	Organización del Protectorado español en Marruecos	1923-1925
BELTRÁN Y RÓZPIDE, Ricardo (1852-1928)	Geografía mercantil universal	1913-1914
	Estudios especiales de Geografía económica de España	1916-1928
BULLÓN Y FERNÁNDEZ, Eloy (1879-1957)	Historia política contemporánea	1913-1914
	Historia política de los pueblos europeos y asiáticos	1916-1928
	Historia política contemporánea de Europa y Asia en relación, especialmente, con España	1931-1932
FERNÁNDEZ PRIDA, Joaquín (1863-1942)	Procesos del Derecho internacional público y privado	1913-1914
	Historia de los tratados y relaciones internacionales de España a partir de 1815 ¹	1914-1918
GARCÍA ALONSO,	Geografía económica y mercantil universal	1916-1925
GARCÍA DE LINARES, Ramón	Instituciones jurídicas de los pueblos musulmanes (y en especial del Imperio marroquí)	1913-1928 y 1931-1932
GOICOECHEA Y COSCUELLELA, Antonio (1876-1953)	Historia de los tratados y relaciones internacionales de España a partir de 1815 ¹	1917-1928
	Historia del Derecho internacional, con estudio especial de los tratados y relaciones diplomáticas de España a partir de 1815	1931-1932

¹ No disponemos de datos sobre la ordenación académica de los tres cursos de 1928 a 1931, dado que las memorias referentes a los cursos 1927-1928 y 1928-1929 no presentan esos datos para los respectivos cursos posteriores, como era habitual y, por otro lado, no se publicó memoria del curso 1929-1930.

Profesor	Asignatura	Cursos
GONZÁLEZ HONTORIA, Manuel ⁴ (1878-1954)	Evolución social y política de los pueblos asiáticos independientes	1913-1914
LÓPEZ FERRER, Luciano (1869-1945)	Organización del Protectorado español en Marruecos ⁴	1918-1923
LÓPEZ SÁNCHEZ, Antonio	Geografía política, económica y mercantil universal	1931-1932
MARTÍN PEINADOR, León (1853- ?)	Geografía e Historia de Marruecos	1913-1914 y 1916-1928
MONTOTO DE SEDAS, Luis	Geografía económica y mercantil universal	1925-1928
SANGRÓNIZ Y CASTRO, José Antonio (1895-1980)	Organización del Protectorado español en Marruecos	1925-1931
SPOTTORNO SANDOVAL, Ricardo (1870-1938)	Derecho diplomático	1916-1928 y 1931-1932
TORROBA SACRISTÁN, José	Legislación aduanera, de transportes marítimos y de emigración Legislación de transportes marítimos, aduanas, emigración y estadísticas	1916-1928 1931-1932
	Derecho consular	1916-1928 y 1931-1932

Elaboración propia. Fuente: Memorias anuales del Instituto Diplomático y Consular.

² Fernández Prida imparte esta asignatura hasta noviembre de 1917, cuando es nombrado ministro de Gracia y Justicia y empieza a hacerse cargo de ella, de manera interina al principio, Antonio Goicoechea. Cuando vuelve al Instituto, tras finalizar su cargo de ministro, en abril de 1918, sólo ocupará el cargo de Rector, con el objetivo de atender mejor dichas funciones. (Vid. ARAJYL, Caja 22, Libro N° 6, pp. 60-61)

³ Tras el periodo de interinidad, se hará cargo de la asignatura de manera definitiva en abril de 1918. Al ser nombrado ministro de la Gobernación, en abril del año siguiente, la asignatura será desempeñada de manera interina por Luciano López Ferrer. Regresa al Instituto al inicio del curso 1919-1920. Vid. ARAJYL, Caja 22, Libro N° 6, pp. 110 y 140.

⁴ Deja de ser profesor del Instituto en el curso 1916-1917, siendo nombrado profesor honorario. Entre 1914 y 1916 parece que siguió impartiendo docencia, porque hay referencias a una permuta de asignaturas entre él y Fernández Prida, pero no queda claro qué asignaturas se intercambiarían.

⁵ En octubre de 1921 es nombrado Secretario General de la Alta Comisaría española en Marruecos. Su cátedra será impartida de manera interina por Ricardo Spottorno mientras ocupe dicho cargo. Vid. ARAJYL, Caja 41, exp. 10.

ANEXO 2

Cuadros de las representaciones diplomáticas española y francesa

Cuadro N° 7. Representación diplomática y consular de España en 1902

Países	Embajada	Legación	Consulado General	Consulado
Alemania	X		1	2
Argentina		X	-	2
Austria-Hungría	X		-	1
Bélgica		X	1	-
Brasil		X	-	-
Colombia		X	-	-
Costa Rica			-	1
Cuba			1	2
Chile		X	-	1
China		X	-	1
Ecuador			-	1
Egipto		X	-	-
Estados Unidos		X	1	1
Filipinas			1	1
Francia	X		2	11
Gran Bretaña	X		2	7
Guatemala		X	-	-
Italia	X		1	2
Japón		X	-	1
Marruecos		X	-	8
Méjico		X	-	2
Países Bajos		X	-	1
Perú		X	-	1
Portugal		X	1	3
Puerto Rico			-	1
Regiones Berberiscas			1 (Túnez)	-
Rumanía			-	1
Rusia	X		-	2
Santa Sede	X		-	-
Santo Domingo			-	1
Suecia y Noruega		X (Estocolmo)	-	1
Suíza			-	1
Turquía		X	-	4
Uruguay		X	-	1
Venezuela		X	-	1
TOTAL				
35	7	19	12	62

Elaboración propia. Fuente: presupuestos del Ministerio de Estado. *Boletín del Ministerio de Estado*, 1902.

Cuadro N° 8. Representación diplomática y consular de España en 1913

Países	Embajada	Legación	Consulado General	Consulado
Alemania	X		1	2
Argentina		X	-	2
Austria-Hungría	X		-	2
Bélgica		X	1	-
Bolivia			-	1
Brasil		X	-	3
Colombia		X	-	-
Costa Rica			-	1
Cuba		X	-	4
Chile		X	-	1
China		X	-	1
Ecuador			-	1
Egipto		X	-	-
El Salvador		X (t)	-	-
Estados Unidos		X	1	3
Filipinas			1	1
Francia	X		2	12
Gran Bretaña	X		2	9
Grecia			-	1
Guatemala		X	-	-
Italia	X		1	3
Japón		X	-	1
Marruecos		X	-	8
Méjico		X	-	2
Noruega		X	-	1
Países Bajos		X	-	1
Panamá			-	1
Paraguay			-	1
Persia		X (t)	-	-
Perú		X	-	1
Portugal		X	1	3
Puerto Rico			-	1
Regiones Berberiscas			1 (Túnez)	-
Rumanía		X	-	-
Rusia	X		-	2
Santa Sede	X		-	-
Santo Domingo			-	1
Suecia		X	-	-
Suíza		X	-	1
Turquía		X	-	6
Uruguay		X	-	1
Venezuela		X	-	1
TOTAL				
42	7	25	11	79

Elaboración propia. Fuente: presupuestos del Ministerio de Estado. *Boletín del Ministerio de Estado*, 1913.

Cuadro N° 9. Representación diplomática y consular de España en 1920/1921

Países	Embajada	Legación	Consulado General	Consulado
Alemania	X		1	6
Argentina	X		1	3
Austria		X	-	1
Bélgica		X	1	1
Bolivia			-	1
Brasil		X	1	5
Bulgaria		X	-	1
Colombia		X	-	1
Costa Rica			-	1
Cuba		X	1	3
Checoslovaquia		X	-	1
Chile		X	-	1
China		X	-	1
Dinamarca		X	-	1
Ecuador			-	1
Egipto		X (Ag. dipl)	-	2
El Salvador		X (s)	-	1
Estados Unidos	X		1	6
Filipinas			1	-
Finlandia		X	-	1
Fiume			-	1
Francia	X		1	14
Gran Bretaña	X		2	10
Grecia		X	-	2
Guatemala		X	-	1
Honduras			-	1
Hungria			-	1
Italia	X		1	5
Japón		X	-	1
Marruecos		X	-	6
Méjico		X	1	4
Nicaragua			-	1
Noruega		X	-	1
Países Bajos		X	-	2
Panamá			-	1
Paraguay			-	1
Persia			-	1
Perú		X	-	1
Polonia		X	-	2
Portugal		X	1	4
Puerto Rico			-	1
Regiones Berbericas			1 (Túnez)	-
Rumania		X	-	1
Rusia			-	1
Santa Sede	X		-	-
Santo Domingo			-	1
Suecia		X	-	1
Suiza		X	-	2
Turquía		X	-	5
Uruguay		X	-	1
Venezuela		X	-	1
Yugoslavia		X	-	1
TOTAL				
53	7	30	15	113

Elaboración propia. Fuente: presupuestos del Ministerio de Estado. *Boletín del Ministerio de Estado*, 1920-1921.

Cuadro N° 10. Representación diplomática y consular de España en 1930

Países*	Embajada	Legación	Consulado General	Consulado
Albania			-	1
Alemania	X		1	7
Argentina	X		1	5
Austria		X	-	-
Bélgica	X		1	2
Bolivia		X	-	1
Brasil		X	1	6
Bulgaria		X	-	1
Colombia		X	-	2
Costa Rica			1	-
Cuba	X		1	4
Checoslovaquia		X	-	1
Chile	X		1	1
China		X	1	1
Danzig			-	1
Dinamarca		X	-	1
Ecuador		X	-	1
Egipto		X	-	2
El Salvador		X	-	1
Estados Unidos	X		1	8
Estonia			-	1
Filipinas			1	-
Finlandia		X	-	-
Francia	X		3	18
Gran Bretaña	X		4	8
Grecia		X	1	1
Guatemala		X	-	1
Haití			-	1
Honduras			-	1
Hungria		X	-	-
Italia	X		1	7
Japón		X	-	1
Letonia		X	-	1
Líbano			-	1
Lituania			-	1
Marruecos			1	6
Méjico		X	1	4
Nicaragua			-	1
Noruega		X	-	1
Países Bajos		X	1	1
Palestina			1	-
Panamá			1	-
Paraguay		X	-	1
Persia			-	1
Perú		X	-	1
Polonia		X	-	1
Portugal	X		1	6
Puerto Rico			1	-
República Dominicana			-	1
Rumania		X	-	1
Santa Sede	X		-	-
Suecia		X	-	1
Suiza		X	1	1
Tripolitania			-	1
Turquía		X	1	1
Uruguay		X	1	-
Venezuela		X	-	1
Yugoslavia		X	-	-
TOTAL				
11	30	29	118	

Elaboración propia. Fuente: presupuestos de la Secretaría de Asuntos Exteriores. *Presidencia del Consejo de Ministros. Asuntos Exteriores. Boletín*, 1930.

Cuadro N° 11. Representación diplomática y consular de Francia en 1903

País	Embajada	Legación	Consulado general	Consulado
Alemania	X		3	5
Argentina		X	-	3
Austria-Hungría	X		2	2
Baviera		X	-	-
Bélgica		X	1	2
Bolivia			1	-
Brasil		X	-	4
Guatemala		X	-	-
Costa Rica			-	1
Chile		X	-	1
China		X	1	8
Colombia		X	-	1
Corea		X	-	-
Cuba		X	-	1
Dinamarca		X	-	-
R. Dominicana			1	-
Ecuador		X	-	-
España	X		1	8
EEUU	X		1	4
Etiopía		X	-	-
Gran Bretaña	X		6	14
Grecia		X	-	2
Haití		X	-	-
Italia	X		2	7
Japón		X	-	1
Luxemburgo		X	-	-
Marruecos		X	-	1
Mascate			-	1
Méjico		X	-	1
Montenegro		X	-	-
Paraguay			1	-
Países Bajos		X	1	2
Perú		X	-	-
Persia		X	-	1
Portugal		X	-	1
Rumanía		X	-	2
Rusia	X		2	4
Santa Sede	X		-	-
Serbia		X	-	-
Siam		X	-	-
Suecia y Noruega		X	1	-
Suiza	X		2	2
Túnez		X	-	1
Turquía	X		8	12
Uruguay		X	-	-
Venezuela		X	-	-
Zanzibar			-	1
TOTAL	10	31	34	93

Elaboración propia. Fuente: *Annuaire diplomatique et consulaires de la République française pour 1903*.

Cuadro N° 12. Representación diplomática y consular de Francia en 1913

País	Embajada	Legación	Consulado general	Consulado
Alemania	X		3	5
Argentina		X	-	4
Austria-Hungría	X		2	2
Baviera		X	-	1
Bélgica		X	1	1
Bolivia		X	-	-
Brasil		X	-	4
Bulgaria		X	-	1
Guatemala		X	-	-
Costa Rica			-	1
Chile		X	-	1
China		X	2	7
Colombia		X	-	-
Cuba		X	-	1
Dinamarca		X	-	-
R. Dominicana		X	-	-
Ecuador		X	-	-
España	X		1	7
EEUU	X		2	4
Etiopía		X	-	1
Gran Bretaña	X		6	12
Grecia		X	-	2
Haití		X	-	-
Italia	X		4	4
Japón	X		-	2
Luxemburgo		X	-	-
Marruecos		X	1	4
Mascate			-	1
Méjico		X	-	1
Mónaco			1	-
Montenegro		X	-	-
Noruega		X	-	-
Panamá			-	1
Paraguay		X	-	-
Países Bajos		X	1	1
Perú		X	-	-
Persia		X	-	1
Portugal		X	-	2
Rumanía		X	-	1
Rusia	X		2	6
Santa Sede			-	-
Serbia		X	-	-
Siam		X	-	2
Suecia		X	-	-
Suiza	X		2	2
Túnez		X	-	1
Turquía	X		6	11
Uruguay		X	-	-
Zanzibar			-	1
TOTAL	10	33	34	95

Elaboración propia. Fuente: *Annuaire diplomatique et consulaires de la République française pour 1913*.

Cuadro N° 13. Representación diplomática y consular de Francia en 1921

País	Embajada	Legación	Consulado general	Consulado
Albania			-	1
Alemania	X		4	7
Argentina		X	-	4
Austria		X	-	1
Baviera		X	-	2
Bélgica	X		1	5
Bolivia		X	-	-
Brasil	X		-	5
Bulgaria		X	-	2
Guatemala		X	-	-
Costa Rica			-	1
Checoslovaquia		X	-	2
Chile		X	-	3
China		X	1	8
Chipre			-	1
Colombia		X	-	-
Cuba		X	-	1
Dinamarca		X	-	1
R. Dominicana			-	1
Ecuador		X	-	-
Egipto			1	4
España	X		1	9
EEUU	X		3	5
Etiopía		X	-	1
Finlandia		X	-	-
Gran Bretaña	X		5	17
Grecia		X	-	3
Haití		X	-	-
Italia	X		3	9
Japón	X		-	3
Liberia			-	1
Luxemburgo		X		-
Marruecos			1	2
Méjico		X	-	3
Mónaco			1	-
Noruega		X	-	-
Panamá			-	1
Paraguay		X	-	-
Países Bajos		X	-	3
Perú		X	-	-
Persia		X	-	3
Polonia		X	-	4
Portugal		X	-	3
Rumanía		X	-	3
Rusia				
Santa Sede				
R. de los Serbios, Croatas y Eslovenos		X	-	2
Siam		X	-	2
Suecia		X	-	-
Suiza	X		1	5
Túnez		X	-	-
Uruguay		X	-	-
Venezuela		X	-	-
Zanzibar			-	1
TOTAL	9	33	22	129

Elaboración propia. Fuente: *Annuaire diplomatique et consulaires de la République française pour 1921*.

Cuadro N° 14. Representación diplomática y consular de Francia en 1929-1930

País	Embajada	Legación	Consulado general	Consulado
Afganistán		X	-	-
Albania		X	-	-
Alemania	X		3	9
Argentina	X		-	3
Austria		X	-	-
Baviera		X	-	2
Bélgica	X		1	6
Bolivia		X	-	-
Brasil	X		-	6
Bulgaria		X	-	1
Guatemala		X	-	-
Costa Rica			-	2
Checoslovaquia		X	-	2
Chile		X	-	2
China		X	1	13
Chipre			-	1
Colombia		X	-	-
Cuba		X	-	1
Dinamarca		X	-	1
R. Dominicana		X	-	-
Ecuador		X	-	-
Egipto		X	-	4
España	X		1	9
Estonia		X	-	-
EEUU	X		2	6
Etiopía		X	-	1
Finlandia		X	-	-
Gran Bretaña	X	X	6	14
Grecia		X	-	3
Haití		X	-	-
Híspañ			-	1
Hungría		X	-	-
Italia	X		1	14
Irak			-	2
Japón	X		-	3
Letonia		X	-	1
Liberia			-	1
Lituania		X	-	-
Luxemburgo		X	-	-
Marruecos		X	-	3
Méjico		X	-	2
Mónaco			1	-
Noruega		X	-	-
Palestina y Transjordania			1	2
Panamá			-	1
Paraguay		X	-	-
Países Bajos		X	1	2
Perú		X	-	-
Persia		X	-	2
Polonia	X		-	5
Portugal		X	-	4
Rumanía		X	-	4
Santa Sede	X		-	-
Siam		X	-	2
Siria y Líbano		X	-	-
Suecia		X	-	-
Suiza	X		1	-
Túnez		X	-	-
Turquía	X		1	8
URSS	X		-	-
Uruguay		X	-	-
Venezuela		X	-	-
Yugoslavia		X	-	3
Zanzibar			-	1
TOTAL	14	42	20	145

Elaboración propia. Fuente: *Annuaire diplomatique et consulaires de la République française pour 1929-1930*.

Cuadro N° 15: Organización de los servicios de la SDN en diferentes países.
Elaboración propia. Fuente: respuestas (ppalmente, mayo-julio 1930) de los representantes españoles a una Orden circular del subsecretario de 14 de mayo de 1930. AGA, 82/5468, ex. 9.

País	Organismo	Personal	Atribuciones	Relaciones con los otros servicios públicos	Selección de delegados
Alemania	Oficina sobre Sociedad de Naciones (dentro de la Sección II. Oeste y Suroeste de Europa)	Jefe, consejero de legación, informante y otros tres funcionarios superiores, junto al personal administrativo	No solo información de los asuntos de la SDN y preparación de las reuniones del Consejo y Asamblea, sino que parece tener amplias competencias, en asuntos como «cuestiones de interpretación y aplicación del Pacto de la Sociedad de las Naciones, en colaboración con la Sección de Jurídicas», «cuestiones políticas de seguridad en la Sociedad de las Naciones».		Competencia de la Oficina para las reuniones del Consejo y Asamblea; para las demás, de acuerdo entre los organismos interesados y las demás autoridades.
Austria	No hay. Los asuntos se reparten entre las secciones a las que competen. La sección Iª (asuntos jurídicos) se encarga de los asuntos que no entran con claridad en la competencia de otra.			Todos los asuntos de la SDN son competencia del Departamento de Asuntos Exteriores, que se pone en contacto con los otros ministerios en caso de ser necesario.	«La preparación para tomar parte a los Congresos y a las Conferencias organizadas por la Sociedad de Naciones así como la selección de los Delegados austriacos para esos Congresos y Conferencias se hace de la misma manera como cuando se toma parte a otros Congresos o Conferencias internacionales. En consecuencia, la Cancillería Federal, Departamento de Negocios Extranjeros, se encarga de los preparativos necesarios y si el asunto así lo exige se pone de común acuerdo con los Ministerios Federales interesados en la materia». Los delegados se nombran por el Consejo de Ministros, a propuesta del departamento de Negocios Extranjeros.
Bélgica	Oficina Belga de la Sociedad de Naciones	Ministro plenipotenciario y personal auxiliar (micrografos y archiveros bibliotecarios). No tiene otro personal diplomático adscrito directamente. Se estipula que se aumentará el personal diplomático adscrito a la Sección de Política General, de manera que por rotación, todos los que tienen un grado inferior al de Ministro plenipotenciario, pasan a pelear servicio durante algún tiempo en esta oficina.	La Oficina se halla autorizada para emitirle, directamente, con carácter oficioso, con las distintas Secciones que comprende el organismo central de la SDN (la correspondencia oficial se hace a través del jefe del Departamento). Se ocupa de la preparación a informes de los asuntos a tratar por el Consejo y la Asamblea, en lo relativo a Bélgica. «A este fin el jefe de la Oficina prepara y firma escritos que examinan los Consejos de Ministros, cuando la cuestión lo requiere; y con frecuencia dicho Ministro Plenipotenciario es llamado ante el Gobierno para ampliar su informe, siguiendo la costumbre establecida por la Administración belga».	«Las normales en casos similares, sin que el jefe de la Oficina pueda dirigirse, directamente, oficialmente a otro Departamento.»	Nombrados por el Ministro de Exteriores.
Bélgica	Sección de Limites y Congresos Internacionales	Jefe de Sección y oficial auxiliar	Centraliza los asuntos de la SDN.	Las secciones del Ministerio no se corresponden como entidades autónomas; y con las otras entidades públicas sólo se corresponde el Ministerio.	Sea los mismos delegados que se ocupan de la preparación de los trabajos. Tase un delegado permanente en Ginebra y otro delegado y asistente para la conferencia del tráfico de opio y drogas nocivas.
Colombia	No hay. La Sección y el Ministerio (Organismos internacionales) se ocupa de los asuntos de la SDN		Prepara toda la correspondencia y documentos que deben ir a conocimiento de otra entidad.		A las conferencias y congresos van los delegados permanentes ante la Liga. Si hay asuntos de otros ministerios, el ministro en cuestión designa representante. Si es preciso, se ponen de acuerdo con la Comisión Asesora del Ministerio de Relaciones Exteriores.
Cuba	Negociado de la Liga de las Naciones	Jefe, jefe, dos oficiales, cuatro mecanógrafos y un traductor	Centraliza, unifica y coordina las relaciones de la Secretaría General y dependencias de la Liga con las Oficinas de la Administración cubana.	Es también la oficina encargada de la tramitación de los asuntos referentes a la Liga ante otras instituciones del Estado, como el Senado.	Designados por el gobierno, que consulta a los departamentos competentes cuando se trata de reuniones técnicas.

País	Organismo	Personal	Atribuciones	Relaciones con los otros servicios públicos	Selección de delegados
El Salvador	No hay. Solo un Delegado permanente en Ginebra				
Francia	La Oficina de la Sociedad de las Naciones	Jefe de la Oficina, una agregada, una archivera y una empleada de oficina	Centraliza la información sobre la SDN, proveniente de los puestos franceses en el extranjero y de las diferentes administraciones; órgano de estudio de las cuestiones relativas a la SDN que pueden interesar a Francia; prepara las instrucciones del representante de Francia en el Consejo y en la Asamblea; coordina la acción de las administraciones y de las asociaciones francesas en lo relativo a la SDN.	Todo lo relativo a la SDN, en todos sus extremos, está centralizado en este servicio y desde ahí se gestiona todo el trabajo relativo a estas cuestiones, en colaboración con los ministerios competentes.	La prepara la Oficina y son informados el Consejo de ministros y el Presidente de la República; su trabajo también está preparado por la Oficina. Los delegados para la Conferencia general del trabajo, y su trabajo lo hace el Ministerio de Asuntos Sociales. Los designan los departamentos ministeriales competentes. El Servicio tiene potestad para modificar estas designaciones. Una vez la elige
Francia	Service Français de la Société des Nations (Direction Affaires Politiques et Commerciales)	Jefe del Servicio (ministro plenipotenciario), Sección política (jefe de sección, subjefe y un redactor), Sección jurídica y económica (jefe de sección, subjefe y un redactor), Secretaría (subjefe de sección, un redactor, dos clasificadores y cuatro dactilógrafos), tres oficiales de Italo (militar, naval y aéreo)	Centraliza la información sobre la SDN, proveniente de los puestos franceses en el extranjero y de las diferentes administraciones; órgano de estudio de las cuestiones relativas a la SDN que pueden interesar a Francia; prepara las instrucciones del representante de Francia en el Consejo y en la Asamblea; coordina la acción de las administraciones y de las asociaciones francesas en lo relativo a la SDN.	Todo lo relativo a la SDN, en todos sus extremos, está centralizado en este servicio y desde ahí se gestiona todo el trabajo relativo a estas cuestiones, en colaboración con los ministerios competentes.	Los designan los departamentos ministeriales competentes. El Servicio tiene potestad para modificar estas designaciones. Una vez la elige
Grecia	Oficina de la Sociedad de las Naciones y Delegación Permanente en Ginebra	La OSUN tiene un director (secretario de 1ª clase) y un secretario. La Delegación Permanente en Ginebra un delegado (consejero de Legación), archivera y sijer.			A cargo exclusivo del ministro.
Guatemala	Absoluto desconocimiento de la SDN por parte del Ministerio de Asuntos exteriores				
Holanda	Section des Affaires de la Société des Nations	Director y dos secretarios		Se encarga de centralizar todas las cuestiones, repartidas a los departamentos competentes y luego cuando la decisión ha sido tomada, redacta y envía la respuesta. Igualmente, prepara el trabajo de los congresos y conferencias, de acuerdo con las otras secciones del ministerio y con los otros ministerios competentes. En lo que se refiere a los asuntos relativos a los territorios de ultramar, las comunicaciones necesarias son hechas al Ministerio de las Colonias, manteniendo la centralización de las comunicaciones con la Secretaría de la SDN, en la sección del ministerio de exteriores.	El es servicios competentes con una influencia preponderante por los choix des délégués; la section des Affaires de la Société des Nations s'occupe des formalités relatives à la nomination.
Hungría	No hay. Los asuntos de la SDN son tratados por el Ministerio, que los reparte entre sus secciones			Si las cuestiones a tratar en las reuniones previstas competen a algún otro departamento, se ponen de acuerdo con dicho ministerio.	Los nombra el Ministerio de Asuntos exteriores, en caso de que haya competencia de otros ministerios, se nombran de acuerdo con estos.
Italia	Direzione Generale degli Affari della Società delle Nazioni	Director general (ministro plenipotenciario), jefe de la Oficina (secretario de legación de primera clase), dos secretarios, regente de la Oficina (secretario de legación), con su secretario. Agregados a la Dirección general en calidad de jefes de sección: primer presidente de la Corte de Apelación, un ministro, un consejero de estado y un comandante, capitán de mar.	Coordinación entre los departamentos del ministerio y entre los ministerios; preparación de las sesiones de la Asamblea y Consejo; estudio de las cuestiones políticas, jurídicas, económicas y técnicas de la SDN y sus diferentes organismos y entidades. Los otros departamentos del ministerio y de la Administración son tenidos al tanto de lo que los pueda interesar y la Dirección los pide su parecer técnico de manera esporádica.		Es la Dirección la que los nombra pide consejo a los departamentos para la nominación.

País	Organismo	Personal	Atribuciones	Relaciones con los otros servicios públicos	Selección de delegados
Japón	Los asuntos de la SDN son conocidos en la Dirección de los Tratados y Convenciones (en su 1ª Sección). En París contacta con la Oficina Imperial Japonesa de la SDN.	Tokio: director, jefe de Sección, cinco secretarios, seis <i>omisi et employés</i> , París: director (enviado extraordinario y ministro plenipotenciario), subdirector, tres secretarios, dos <i>chambellans</i> , junto a algunos empleados y personas especialmente comisionadas.	La Oficina de París está encargada de las relaciones entre el Ministerio y la SDN. Es ella la que recibe las comunicaciones de la Secretaría y los envía al Ministerio de Asuntos Exteriores y a la inversa.	Lo relacionado con la SDN es gestionado por la Dirección señalada; pero se lleva acabo de acuerdo con la Dirección de Asia en la de Europa y América (asuntos de diplomacia general) o con la Dirección de Comercio (comercio, navegación, inmigración) o la de Información. Además, se gestionan de acuerdo con otros ministerios, en función del carácter de los asuntos a tratar. Los asuntos importantes son generalmente tratados en Consejo de ministros.	Es el Ministerio de Asuntos Exteriores el que prepara las reuniones, bien solo, bien en colaboración con otros departamentos del Ministerio o con otros ministerios. Los delegados se escogen en deliberación con las autoridades competentes, tratando de nombrar a personas que estén en Europa.
Paraguay	No hay. Los asuntos de la SDN son tratados por la Sección Política y Diplomática.				Los delegados en los congresos y conferencias de la SDN son designados por el poder ejecutivo y reciben instrucciones directas de la Cancillería.
Perú	La Sección de Congresos y Conferencias trata también las cuestiones de la SDN.	Jefe y dos empleados subalternos.	Enlace entre el ministerio de exteriores y los otros ministerios. Muy poco trabajo e implicación.		El responsable es el Ministerio de Relaciones Exteriores.
Polonia	Sección de la SDN (una de las 4 secciones de la Oficina de Organizaciones Internacionales), consejero ministerial, seis miembros que tienen a cargo diversas secciones: Oficina del Departamento Político-Económico del Ministerio.	Jefe (sub-jefe de la Oficina de Organizaciones Internacionales), consejero ministerial, seis miembros que tienen a cargo diversas secciones: tres consejeros ministeriales y tres <i>rapporteurs</i> .	Además de una labor de enlace con la Secretaría de la SDN para las otras secciones del ministerio y para los otros ministerios, y de una labor de preparación de los congresos, y estudio de los informes y demás documentos emanados de la SDN, es esta sección la que se encarga de preparar y redactar las instrucciones destinadas a los delegados de Polonia a las asambleas, comités, conferencias y comisiones. Su correspondencia con la Secretaría de la SDN se hace a través del delegado permanente.	Tiene en relación con los otros departamentos y otros ministerios para los asuntos en que son competentes.	
Portugal	Secretaría Portuguesa de la Sociedad de las Naciones (comprende una sección para la SDN y otra sección para la OIT)	Ministro plenipotenciario de 1ª clase, otro de 2ª, primer, segundo y tercer secretarios de Legación.	La primera sección: Preparación trabajos para las reuniones; centralización de los asuntos de la SDN; enlace entre los diferentes departamentos del ministerio y entre este y las distintas autoridades; las instrucciones para los delegados a dichas reuniones. La segunda sección: centralizar correspondencia con la OIT (organo de ligación entre la OIT y las entidades portuguesas que se tienen que relacionar con ella; trabajos preparatorios de las reuniones de la OIT.		
Reino Unido	Liga de las Naciones y Departamento del Oeste (antiguo Departamento del Oeste)	Dos expertos —un consejero y un consejero técnico—	No especifica realmente sus atribuciones, que más bien parecen ser pocas.		Todas las instrucciones a los delegados se dan oficialmente por el Secretario de Estado para los Negocios Extranjeros. El delegado en el Consejo es el Secretario de Estado para Negocios Extranjeros en la Asamblea los delegados son nombrados por el presidente del Consejo de Ministros; para las conferencias técnicas, los ministros competentes nombran a los delegados, aunque en el Secretario de Estado para Negocios Extranjeros el que los nombra oficialmente y les da de instrucciones oficiales.
República Checoslovaquia	Sección especial en la División Política del Ministerio de Asuntos Exteriores.	Cuatro funcionarios.	Todas las cuestiones relativas a la SDN y es la única que mantiene correspondencia con la Secretaría General, por intermedio del delegado permanente ante la Sociedad. Prepara los congresos y conferencias, buscando información ante los otros departamentos del ministerio y ante otros ministerios. Elabora las instrucciones para la delegación que va a Ginebra.		

País	Organismo	Personal	Atribuciones	Relaciones con los otros servicios públicos	Selección de delegados
Burmisa	Sección de la Sociedad de las Naciones y de las Minorías (en la Dirección de Política Oriental)	Consejero de legación, secretario de legación de segunda clase, agregado de legación y dactilógrafo.	Le llegan los informes de la legación de Ginebra, los documentos y cartas circulares de la Secretaría General y toda la correspondencia sobre la SDN. Las cuestiones económicas se los trata esta sección, sino que son enviadas a la Dirección Económica.	De libre elección del gobierno.	
Suecia	La Sección 1ª de la División Política del Ministerio es la encargada de las cuestiones de la SDN.	Jefe de Sección, secretario y archivero mecanógrafo	Centraliza la correspondencia de la Secretaría de la SDN y resuelve la correspondencia de los otros ministerios antes de ser expedida a Ginebra	La preparación de las reuniones y conferencias corresponde a cada sección del ministerio en función de las competencias, quien lo hace en colaboración con los ministerios interesados, consultando a la sección de la SDN; la sección de la SDN está encargada de preparar las reuniones de derecho internacional, del desarme, arbitraje y de seguridad, así como de las sesiones de la asamblea y las reuniones del consejo.	
Suiza		Jefe de Sección, tres jefes adjuntos, funcionario con categoría de segundo secretario, un administrativo y una dactilógrafa	Todas las relaciones con la SDN.		
Uruguay	Una sección del Ministerio	Jefe de Sección (secretario de primera clase) y "el número de subalternos que el trabajo requiere y que varía considerablemente"		Las ordinarias con las otras secciones y por conducto de la Superioridad con los demás centros.	Para los asuntos no técnicos, el ministro propone al presidente de la República, para los técnicos, los ministerios competentes hacen la propuesta al Consejo Nacional de Administración para que decida junto con el presidente de la República.
Venezuela	Servicio de la Sociedad de Naciones Adscrito a la Dirección de Política Internacional				Nombrados por la Cancillería, elegidos en cada caso, en base a sus competencias en la materia a tratar.
Yugoslavia*	Sección de la Liga de las Naciones (una de las cinco del Departamento Político)	Jefe, tres secretarios de diferentes categorías y dos agregados diplomáticos		Relación directa antinomia con las otras secciones de Negocios Extranjeros y en comunicación directa y libre con los demás centros de la Administración pública y con la delegación en Ginebra.	Los delegados que hayan de abogar por los criterios y objetivos de yugoslavos en Ginebra los selecciona esta Sección.
España	Oficina Española de la Sociedad de Naciones	Director (Subsecretario de Estado), jefe (ministro residente), dos subjefes (secretario de primera clase y ómnibus de primera clase), dos secretarios de segunda clase, dos traductores, un oficial para el Archivo, cuatro mecanógrafos y personal subalterno.	Centraliza los servicios relacionados con la Sociedad de Naciones, distribuidos a los centros competentes, para su estudio, coordinar la acción de los diversos departamentos ministeriales, también en vista de la preparación, por parte del Gobierno, de las instrucciones propias en cada caso.	Transmisión de la información y correspondencia, centralización de la misma y coordinación de la acción de los diferentes departamentos ministeriales.	Nombrados por el Ministerio de Estado.

