

*La incorporación de España al CoCom: ¿un asunto menor?**

Ferran Martínez Lliso

Universidad Complutense de Madrid
ferran01@ucm.es

Resumen: El presente artículo pretende analizar la evolución e importancia del proceso de integración de España al Comité Coordinador para el Control Multilateral de las Exportaciones Estratégicas o CoCom, un organismo multilateral creado en el contexto de la Guerra Fría cuya función consistía en controlar las exportaciones occidentales de defensa al bloque comunista. La definitiva incorporación de España a la organización a finales de 1985 pondría punto final a un proceso que comenzaría en los años 1981-1982 y que iría adquiriendo cada vez más relevancia en el marco de las relaciones entre España y Estados Unidos.

Palabras clave: CoCom, España, Estados Unidos, controles de exportación, Guerra Fría.

Abstract: This article aims to analyze the evolution and importance of the Spanish accession process to the Coordinating Committee for Multilateral Export Controls (CoCom). This multilateral organization created during the Cold War controlled western defense exports to the Communist world. Spain's entry into the organization at the end of 1985 completed a process which started in 1981-1982 and which was gaining significance in the relations between Spain and the United States.

Keywords: CoCom, Spain, United States, export controls, Cold War.

* El presente estudio se ha realizado gracias a la financiación del Ministerio de Economía y Competitividad (BES-2015-0717132 y HAR-2017-B4957-P).

La práctica imposibilidad de acceder a la documentación custodiada por el Archivo del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación ha provocado que la mayoría de las investigaciones realizadas en torno a la política exterior socialista de los años ochenta se hayan visto obligadas a cimentar sus análisis sobre dos fuentes principales de información: las entrevistas realizadas a los propios protagonistas en el ámbito periodístico o de la investigación y las memorias que estos mismos actores hayan decidido publicar sobre su actividad política¹.

Aunque su importancia para el análisis histórico no se puede desdeñar, tampoco debería dejar de subrayarse que estas fuentes han contribuido a fortalecer un relato que tiende a minimizar los fracasos y a agrandar los éxitos conseguidos. En este sentido, es frecuente escuchar o leer a los protagonistas de la política exterior del Partido Socialista que su actividad política durante la década de 1980 influyó decisivamente para lograr ubicar a *España en su sitio*². Así, la articulación de un proyecto global de política exterior

¹ En el momento en que se escriben estas líneas el Archivo del Ministerio de Asuntos Exteriores sigue, incomprensiblemente, cerrado al público. En torno a ello véase Antonio NIÑO y Carlos SANZ: «Los archivos, la intimidad de las personas y los secretos de Estado», *Cuadernos de Historia Contemporánea*, 34 (2012), pp. 309-342, o Juan Carlos PEREIRA CASTAÑARES y Carlos SANZ: «“Todo secreto”. Acuerdos secretos, transparencia y acceso a los documentos históricos de Asuntos Exteriores y Defensa», *Ayer*, 97 (2015), pp. 243-257. En lo que respecta a las fuentes de información señaladas, podemos destacar, del lado de las entrevistas, la labor del Grupo de investigación en Historia de las Relaciones Internacionales (GHistRI), que en los últimos años ha tratado de analizar la transición y la consolidación de la política exterior española a través de la realización de treinta y cinco entrevistas a destacados y muy diversos protagonistas de este periodo. Sus resultados pueden ser consultados en Juan Carlos PEREIRA CASTAÑARES y Juan Manuel FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ-CUESTA (dirs.): *La política exterior y la dimensión internacional de la Transición española: testigos y protagonistas (1976-1986)*, Pamplona, Aranzadi, 2016, y Juan Carlos PEREIRA CASTAÑARES, Adela María ALIJA GARABITO y Misael Arturo LÓPEZ ZAPICO (eds.): *La política exterior de España. De la transición a la consolidación democrática (1986-2001)*, Madrid, Catarata, 2018. En cuanto a las memorias de los actores que intervinieron en la política exterior del primer Gobierno socialista —que es el que aquí más nos interesa— podríamos resaltar, por ejemplo, Julio FEO: *Aquellos años*, Barcelona, Ediciones B, 1993; Alfonso GUERRA: *Dejando atrás los vientos: memorias, 1982-1991*, Madrid, Espasa Calpe, 2006, o Máximo CAJAL: *Sueños y pesadillas: memorias de un diplomático*, Barcelona, Tusquets, 2010.

² Fernando MORÁN: *España en su sitio*, Barcelona, Plaza & Janés-Cambio 16, 1990.

permitió que España universalizara sus relaciones internacionales, se incorporara a las Comunidades Europeas, aumentara su presencia en Latinoamérica o definiera su política de seguridad. Con respecto a esto último, el relato socialista también ha incidido en que sus políticas lograron equilibrar sus relaciones con Estados Unidos, recuperando un espacio de autonomía perdido tras la firma de los Pactos de Madrid de 1953³.

En efecto, la política exterior de la primera etapa del Partido Socialista en el poder fue, en líneas generales, positiva. Pero es igualmente cierto que estas afirmaciones responden a análisis más bien generales que pueden ser matizados si sobre ellos se aplica una óptica de investigación más precisa. Es justamente lo que este artículo pretende realizar⁴. Por medio de la utilización de fuentes nacionales y extranjeras de primer orden, se examinará la evolución e importancia del relativamente desconocido proceso de incorporación de España al Comité de Coordinación para el Control Multilateral de las Exportaciones Estratégicas (CoCom), organismo creado en 1950 para controlar las exportaciones occidentales al bloque comunista durante la Guerra Fría.

El CoCom: orígenes, funciones y evolución histórica

La consecución de un rígido control de las exportaciones de armamento y de todos aquellos productos y materiales que son susceptibles de ser utilizados para su producción —que por ser empleados también en la industria civil se engloban bajo la tipología

³ Máximo CAJAL: «El convenio hispano-norteamericano de cooperación para la defensa de 1 de diciembre de 1988», *UNISCI Discussion Papers*, 3 (2003), pp. 1-4.

⁴ El propósito de ahondar sobre esta cuestión nace, en cierta medida, como resultado del interés que algunos autores han demostrado recientemente en la historiografía española acerca de cómo influyó el CoCom en la política exterior española durante la década de los ochenta. A este respecto, véanse, por ejemplo, Misael Arturo LÓPEZ ZAPICO: «El largo camino hacia la firma del Convenio hispano-norteamericano sobre cooperación para la defensa de 1988: negociaciones diplomáticas y opinión publicada», *Historia del presente*, 31 (2018), pp. 113-128, y Ángel Amado CALVO CALVO: «Innovar en tiempos difíciles. Empresas españolas bajo presión durante la Guerra Fría», *Harvard Deusto Business Research*, 5, 1 (2016), pp. 60-85, esp. p. 62.

de tecnología de doble uso— ha constituido una constante preocupación en el seno de las naciones más desarrolladas tecnológicamente. Las razones de esta preocupación se asocian, por un lado, a factores de índole estratégico, puesto que buena parte de la ventaja militar de un país depende de la disponibilidad de sistemas de armas superiores a los de sus rivales, y, por el otro, a razones de naturaleza económica, dado que la imposición de limitaciones en la transferencia internacional del conocimiento favorece la protección del mercado interno frente a los países competidores⁵. Es por todo ello por lo que Estados Unidos, en un contexto de incipiente rivalidad Este-Oeste, decidió auspiciar el nacimiento del primer organismo multilateral encargado de establecer un sistema de control de las exportaciones vinculadas a la defensa: el Comité de Coordinación para el Control Multilateral de las Exportaciones Estratégicas o CoCom.

En efecto, el inicio de la Guerra Fría evidenció las dificultades que tenía Estados Unidos para controlar las exportaciones de material militar a sus potenciales enemigos, ya que la legislación aprobada al respecto se limitaba a la aplicación de la *Export Control Act* de 1940, que simplemente restringía la exportación de material de guerra al Imperio japonés, descompuesto tras la finalización de la Segunda Guerra Mundial. En estas circunstancias, y teniendo en cuenta que la Unión Soviética se había beneficiado de la tecnología occidental desde su nacimiento como Estado a comienzos del siglo xx, el presidente norteamericano Harry S. Truman decidió adaptar la *Export Control Act* de 1940 al nuevo contexto internacional, aprobando la *Export Control Act* de 1949, por la que se pretendía evitar el desvío de tecnología avanzada al bloque soviético y también a la recién proclamada República Popular de China. La promulgación en el mismo año de la *Mutual Defense Assistance Act* o *Battle Act*, ley federal que ofrecía asistencia militar a todo aquel país que estuviera bajo la amenaza de invasión de la Unión Soviética y que privaba de ayuda y asistencia económica a toda nación que hubiera comerciado con productos y materiales esenciales para la fabricación de armamento con esta última, completaron la base

⁵ Mikel BUESA: «El control de los intercambios internacionales de armamento y tecnologías de doble uso: el caso de España», *Documentos de trabajo del Instituto de Análisis Industrial y Financiero*, 19 (2000), pp. 1-25.

sobre la que Estados Unidos definiría su política de control de materiales de doble uso a lo largo de la Guerra Fría⁶.

La falta de correlación a nivel multilateral de esta política de control condujo a que Estados Unidos iniciara durante los años 1947 y 1948 diversas rondas de conversaciones con los principales países occidentales para constituir un organismo que fuera capaz de centralizar el control de las exportaciones de los productos de defensa de todos estos países. Nacería así, a comienzos de 1950, el CoCom⁷.

El CoCom fue una organización carente de tratado fundacional que, hasta su disolución en 1994, pretendió administrar a nivel multilateral la exportación de munición, productos y tecnologías que pudieran ser utilizados con fines militares por los conocidos como *proscribed countries*, es decir, los países pertenecientes al bloque soviético y China. Su secretariado permanente, con sede en París y de carácter eminentemente técnico, se encargaba de gestionar el intercambio de información entre los Estados miembros a través de la organización de reuniones periódicas que permitían la elaboración de unas listas secretas que debían ser aprobadas por unanimidad y que buscaban definir los productos occidentales que serían objeto de control en el momento de ser exportados a los países susceptibles de embargo. Estas listas, que eran continuamente revisadas para que pudieran ajustarse a los avances tecnológicos de Occidente, se incluían en las respectivas legislaciones nacionales, lo que facilitaba el establecimiento de un sistema de control común para la exportación de productos sensibles a la seguridad de los Estados miembros⁸.

⁶ Michael MASTANDUNO: *Economic Containment: CoCom and the Politics of East-West Trade*, Ithaca, Cornell University, 1992, pp. 64-106.

⁷ Junto a Estados Unidos, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Italia, Países Bajos y Reino Unido serían los miembros fundacionales del CoCom. En 1951 se les unirían la República Federal Alemana y Portugal; en 1952, Japón, y en 1953, Grecia y Turquía. Los últimos países en incorporarse serían España (1985) y Australia (1989). Acerca de los orígenes del CoCom, véase Tor Egil FØRLAND: *Tugs of Economic Warfare: The Creation and Prime of COCOM, 1948-1954*, Londres, SAGE, 1991, o Yoko YASUHARA: «The Myth of Free Trade: The Origins of COCOM 1945-1950», *The Japanese Journal of American Studies*, 4 (1991), pp. 127-148.

⁸ En cualquier caso, todos los países miembros tenían el derecho de ampliar las mencionadas listas para los productos y materiales fabricados en su territorio. Así, por ejemplo, Estados Unidos contaba con un sistema de control todavía más rígido

Aun con ello, la eficacia del CoCom durante sus primeros años fue relativa, tal y como constató el economista Adler-Karlsson, que ya en 1968 se refirió a la ineficacia de la organización a la hora de controlar las exportaciones de alta tecnología occidental al bloque soviético⁹. En este sentido, el secretario de Defensa, Cyrus Vance, y el secretario del Departamento de Estado, George Ball, reconocieron al presidente norteamericano Lyndon B. Johnson que «el embargo selectivo del CoCom tiene poco efecto sobre la ratio de crecimiento económico o las capacidades militares de la Unión Soviética o de otros países del Pacto de Varsovia»¹⁰ La capacidad soviética para obtener tecnología occidental por medio del robo de información clasificada, de intercambios académicos o del emprendimiento de *joint ventures*, así como la prevalencia occidental por innovar, acabaron favoreciendo los flujos internacionales de tecnología¹¹.

En estas circunstancias, Estados Unidos trataría de reforzar los mecanismos de control por medio de la aprobación en 1976 y 1979, respectivamente, de la *Arms Export Control Act* y de la *Export Administration Act*, que otorgaban al presidente norteamericano la autoridad para controlar la importación y la exportación de los productos de defensa. El recrudecimiento de las tensiones propias de la Guerra Fría tras la invasión soviética de Afganistán en 1979 y el ascenso al poder de Ronald Reagan contribuyeron igualmente a que Estados Unidos adquiriera mayor consciencia de la importancia que

que el ofrecido por el CoCom. En torno al control estadounidense a la exportación, véase AAVV: *Balancing the National Interest: US National Security Export Controls and Global Economic Competition*, Washington, National Academy Press, 1987, o Stuart McDONALD: *Technology and the Tyranny of Export Controls: Whisper Who Dares*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 1990.

⁹ Gunnar ADLER-KARLSSON: *Western Economic Warfare 1947-1967: A Case Study in Foreign Economic Policy*, Estocolmo, Almqvist & Wiksell, 1968. A este respecto, véase también Luciano SEGRETO: «East-West Trade in Cold War Europe: National Interests and Hypocrisy», en Alberto TONINI (ed.): *Towards a New Europe. Identity, Economics, Institutions: Different Experiences*, Florencia, Polistampa, 2006, pp 76-90.

¹⁰ Cyrus VANCE y George BALL: «Memorandum for the President. Measures to increase Cohesion of NATO. Final Response to NSAM 345» (3 de junio de 1966), National Archives and Record Administration, RG 59: Records of the Department of State, caja 7, exp. 69D 150.

¹¹ Gary BERTSCH: *East-West Strategic Trade, COCOM and the Atlantic Alliance*, París, Atlantic Institute for International Affairs, 1983, pp. 15-24.

podiera tener el CoCom a la hora de dificultar el esfuerzo que estaba llevando a cabo la Unión Soviética para captar alta tecnología y copiar los sistemas de armas occidentales. De esta manera, en su guerra económica (*economic warfare*) con la Unión Soviética, Estados Unidos apostaría desde comienzos de la década de 1980 por la revitalización de la organización, tanto por la vía de la incorporación de nuevos países —entre ellos, España— como por la de la ampliación de los tipos de mercancías controladas¹².

Los primeros gestos que evidenciaron ese intento de revitalización se dieron en la Cumbre económica de Ottawa de julio de 1981, en la que Reagan propuso una ampliación de las restricciones sobre los bienes estratégicos de exportación y otros productos de alta tecnología a la Unión Soviética. Esta posición favorable al ensanchamiento de los sistemas de control establecidos fue refrendada en una reunión de alto nivel celebrada en París en enero de 1982¹³. No obstante, la mayoría de los socios europeos se mostraron partidarios precisamente de lo contrario, ya que, a su juicio, las situaciones de embargo eran ya de por sí demasiado rígidas. A este respecto, es necesario remarcar que muchos líderes europeos consideraban que Estados Unidos percibía con excesivo temor el posible desvío de tecnología al bloque comunista, mostrándose, además, insensible ante la importancia que para algunos de los países de la Comunidad Económica Europea (en adelante, CEE) tenía el comercio con la Unión Soviética. Como indicara un comisario de la CEE: «Estados Unidos debe reconocer que nuestro comercio con el Este no es como el comercio con Zanzíbar»¹⁴.

Consiguientemente, sería en este marco histórico en el que se debería enmarcar el proceso de incorporación de España al CoCom. Como veremos, aunque en un primer momento pareciera una cuestión de menor importancia que no generaría especiales complicaciones, esta iría adquiriendo cada vez más relevancia hasta convertirse en un elemento de fricción que puso en riesgo las buenas relaciones hasta entonces mantenidas entre Estados Unidos —que, en su lu-

¹² Mikel BUESA: «El control de los intercambios...», pp. 2-3, y Michael MASTANUDO: «Strategies of Economic Containment: U.S. Trade Relations with the Soviet Union», *World Politics*, 37, 4 (1985), pp. 517-520.

¹³ Gary BERTSCH: *East-West Strategic...*, pp. 9-10.

¹⁴ *Ibid.*, p. 26.

cha económica con la Unión Soviética, ansiaba la incorporación de un nuevo miembro al CoCom para así poder fortalecer los sistemas de control de tecnología de doble uso— y España, que en su idea de aprovechar su libertad de acción en el ámbito de la transferencia tecnológica para acelerar el crecimiento económico del país, se mostró reticente a incorporarse a la citada organización.

Los primeros pasos de España hacia la integración en el CoCom y la posterior paralización del proceso

La posibilidad de que España se integrara en el CoCom no fue, inicialmente, una cuestión de gran interés, ni para España, ni para el resto de los países occidentales. Hay que tener en cuenta que España estaba viviendo, desde la muerte de Franco en noviembre de 1975, un proceso de transformación de un régimen dictatorial a uno democrático en el que la incorporación al CoCom no era ni mucho menos un asunto prioritario. El proceso de homologación internacional, por un lado, y el intento de restablecer la estabilidad económica a través de los Pactos de la Moncloa (1977) tras la crisis del petróleo de 1973, por el otro, marcaron los grandes ejes de la política exterior y económica española durante sus primeros años de democracia. Mientras, la agenda política de Estados Unidos con respecto a España estuvo centrada durante esos años en tratar de conservar intactos sus intereses en las bases militares.

Asimismo, España no era un territorio que representara una gran preocupación a nivel comercial para Estados Unidos, dado que el volumen de intercambios con el Consejo de Ayuda Mutua Económica (en adelante, CAME) era irrelevante, no llegando a alcanzar en el periodo 1977-1985 el 2 por 100 del total de exportaciones e importaciones españolas¹⁵. Sin embargo, el escaso volumen de intercambio comercial entre España y los países comunistas no impidió que, en un contexto, además, de revitalización de la guerra económica entre las dos superpotencias, se produjeran una serie de negocios que advirtieron a Estados Unidos de la necesidad de ace-

¹⁵ Juan Carlos PEREIRA CASTAÑARES: «España y la URSS en una Europa en transformación», *Cuadernos de Historia Contemporánea*, 15 (1993), pp. 189-206.

lerar el proceso de ingreso de España en el CoCom si querían evitar que se repitieran casos similares.

A este respecto, cabría recordar el affaire Piher (1982-1985), recientemente estudiado por Ángel Amado Calvo¹⁶. Piher fue una empresa de alta tecnología creada en 1949 por el ingeniero industrial Gabriel Ferrater. Especializada en la fabricación y exportación de componentes electrónicos, rápidamente se consolidó como una de las empresas más potentes del sector, abriendo nuevos establecimientos comerciales a lo largo del territorio nacional, así como nuevas filiales en España y el resto de Europa. Entre estas últimas, una de las más destacadas fue Piher Semiconductores, encargada de la producción de microelectrónica, una de las áreas que la administración Reagan consideró más críticas por sus múltiples usos para el desarrollo militar de un país.

En 1978 Piher firmó un multimillonario contrato con Cuba para la instalación en Pinar del Río de una planta de producción de semiconductores que comenzaría sus actividades en junio de 1981 y que se abastecería de equipo electrónico de Piher. A su vez, la mencionada empresa exportó entre 1979 y 1982 equipo tecnológicamente avanzado valorado en más de dos millones de dólares a la Unión Soviética. Dado que el material facturado estaba compuesto por productos de origen estadounidense que se consideraban estratégicos y que la propia legislación norteamericana tenía vetados a los países a los que estos habían sido exportados, el Departamento de Justicia decidió iniciar a comienzos de 1982 un contencioso contra Piher. El fiscal del caso, Joseph diGenova, advirtió de la gravedad del asunto al subrayar que «lo que fue exportado fue la capacidad de fabricar ilimitado número de semiconductores y circuitos integrados que podrían ser usados en todo tipo de campos de la seguridad nacional», llegando incluso a calificarse al caso Piher como «una de las más significativas transferencias ilegales en la historia de Estados Unidos»¹⁷.

Como consecuencia de todo ello, Piher sería incluida en las *denial orders* elaboradas por las autoridades norteamericanas, una lista negra de las empresas vetadas al acceso a tecnología avanzada pro-

¹⁶ Ángel Amado CALVO CALVO: «Innovar en tiempos difíciles...», pp. 60-85.

¹⁷ Philip SHENON: «Guilty Plea in Exports to Soviet», *The New York Times*, 6 de septiembre de 1985.

cedente de Estados Unidos. Asimismo, y tras las presiones ejercidas por parte de la administración estadounidense, el Gobierno español decidió excluir a la citada empresa del programa Futuro Avión de Combate y Ataque (en adelante, FACA), un programa emprendido por el Ministerio de Defensa para adquirir setenta y dos aviones F-18 Hornet, pertenecientes a la empresa norteamericana McDonnell Douglas¹⁸. Finalmente, Piher alcanzaría en 1985 un acuerdo con el Departamento de Justicia por el que se declaraba culpable y por el que accedía al pago de una multa de un millón de dólares.

No sería este, sin embargo, el único caso de empresas españolas que reexportaron material estratégico procedente de Estados Unidos de forma ilegal. Así, además de Piher y sus filiales, las *denial orders* norteamericanas fueron engrosadas con las empresas Fielsa, Magnetoflux, Carlos Mira, Noble-Menhinick, Comercial RMS, Servicios Informáticos Condal S.A. y Sociedad de Instrumentación Científica¹⁹.

En cualquier caso, no todos los casos de (re)exportaciones a países embargados por Estados Unidos y el CoCom eran descubiertos. A este respecto es necesario reseñar la venta de armas cortas de fuego de España a Bulgaria, tal y como hemos podido conocer a través del encuentro que tuvieron el 21 de noviembre de 1980 el consejero de la embajada española en París, C. Vinuesa, y el subdirector de Europa meridional del Ministerio de Asuntos Exteriores francés, G. Godechot. En dicha reunión, Vinuesa mostraba su preocupación sobre que las armas vendidas hubieran caído en manos de organizaciones terroristas búlgaras, preguntando a Godechot si Francia también había vendido armas a Bulgaria, algo que este último negó alegando que Francia no podía exportar este tipo de materiales por su pertenencia al CoCom²⁰. Todo ello demostraba, por un lado, la fragilidad del sistema de control de exportación de armamento de España, regulado por el Real De-

¹⁸ «La empresa española Piher no participará en el programa FACA por presiones norteamericanas», *El País*, 13 de mayo de 1983.

¹⁹ Pilar BONET: «EEUU ha impuesto restricciones comerciales a ocho empresas españolas por razones políticas», *El País*, 14 de julio de 1983.

²⁰ G. GODECHOT: «Ventes d'armes à la Bulgarie» (21 de noviembre de 1980), Centre des Archives Diplomatiques de La Courneuve (en adelante, CADLC), Relations politiques France-Espagne, caja 4392.

creto 3150/1978, de 15 de diciembre de 1979, por el que se creaba la Junta Interministerial Reguladora del Comercio Exterior de Armas y Explosivos, y por el otro, una de las grandes diferencias entre pertenecer o no al CoCom.

Aun con todo ello, el factor que sin duda más influyó en la posibilidad de que España se incorporara al CoCom fue su proceso de adhesión a la Alianza Atlántica, organización claramente vinculada al CoCom pese a no estar legalmente conectada a la misma. De hecho, el propio Ministerio de Asuntos Exteriores español subrayaba en un informe elaborado en mayo de 1981 la conexión funcional del CoCom con la Alianza, dada la pertenencia de todos los países de esta al CoCom. Es por ello que entendían que, una vez que España ingresara en la OTAN, debiera hacer lo mismo con el CoCom²¹. Tanto es así que a finales de abril de 1982, una vez que el proceso de integración en la OTAN llegaba a su fin, el Gobierno de Leopoldo Calvo-Sotelo encargó a Pablo Benavides, representante español para asuntos comerciales y económicos en la embajada de París, que se reuniera con el presidente del CoCom para comunicarle que España plantearía su integración en el Comité de Coordinación Multilateral de Exportaciones cuando hubiera definido su incorporación a la Alianza Atlántica²².

Pero meses después de la definitiva adhesión de España a la OTAN en mayo de 1982, el Ejecutivo centrista seguía sin acelerar su proceso de incorporación al CoCom. Es más, el entonces representante británico en la OTAN, Robert Alston, informó a su Ejecutivo que su homólogo español, Javier Rupérez, le había reconocido en una conversación mantenida en septiembre de ese mismo año que ni siquiera conocía la existencia del CoCom²³, lo que era una clara muestra de que la integración al mencionado organismo no dejaba de ser una cuestión secundaria para España.

²¹ «Informe sobre la cuestión de España y la Alianza Atlántica» (mayo de 1981), Archivo Fundación Pablo Iglesias, Campaña referéndum OTAN 1986, caja 117-G-2.

²² Así se recoge en un informe interno del *Foreign Office*, J. C. FISHER: «COCOM» (27 de abril de 1982), The National Archives of United Kingdom (en adelante, NAUK), Spain and NATO: Part B, caja FCO 46/2994.

²³ Robert ALSTON: «Spain and COCOM» (29 de septiembre de 1982), NAUK, COCOM: Proposed membership of Spain 1982, caja FCO 69/1079.

En estas circunstancias, y ante la preocupación de que España se convirtiera en la puerta trasera de Occidente para la exportación de material de defensa de avanzado nivel tecnológico a Europa del Este, la CIA alertó de la necesidad de diseñar un plan de seguimiento de la cuestión para poder así acelerar el proceso de adhesión²⁴. Sin embargo, se llegaría a octubre de 1982 sin que, ni la administración norteamericana ni el Gobierno de Calvo-Sotelo, hubieran dado muestras de mayor voluntad por precipitar la incorporación española al CoCom, aun siendo conscientes de que la más que probable victoria socialista en las elecciones generales previstas para el 28 de octubre de ese mismo año paralizaría el proceso²⁵.

Como bien es sabido, el PSOE había sido, durante su etapa como principal partido de la oposición, un firme defensor de la opción de no integrarse en la Alianza Atlántica. Tanto es así que en la campaña electoral de 1982 los socialistas prometieron que, en caso de llegar a la Moncloa, congelarían las negociaciones de adhesión a la estructura militar de la Alianza y convocarían un referéndum para que el pueblo español decidiera sobre su permanencia en la organización²⁶.

Consiguientemente, tanto para el PSOE, que tras su victoria en las elecciones de octubre de 1982 tendría que tomar la difícil decisión de apoyar o no la continuidad de España en la OTAN, como para Estados Unidos, preocupado por la posible deriva que pudiera tomar el nuevo Gobierno en esta cuestión y en la relativa a las bases, el asunto del ingreso en el CoCom quedó en un segundo plano, entrando en una situación de impasse de la que no se saldría hasta mediados de 1984.

²⁴ «Second Meeting of Strategic Technology Transfer SIG» (6 de julio de 1982), CIA Records Search Tool (en adelante, CREST).

²⁵ M. GOWLLAND: «Spain and COCOM» (11 de octubre de 1982), NAUK, COCOM: Proposed membership of Spain 1982, caja FCO 69/1079, y P. MORGAN: «COCOM» (12 de octubre de 1982), NAUK, COCOM: Proposed membership of Spain 1982, caja FCO 69/1079.

²⁶ PSOE: *Programa electoral de 1982. Por el cambio*, octubre de 1982, pp. 46-47.

Estados Unidos presiona y España resiste: la revitalización del proceso de adhesión de España al CoCom

Las razones que explican por qué a partir de 1984 la cuestión de la incorporación de España al CoCom se convirtió en un asunto central para Estados Unidos en sus relaciones con este país son diversas.

Por un lado, y en ese ya mencionado contexto de recrudescimiento de la guerra económica entre las dos superpotencias, podríamos señalar la necesidad por parte de Estados Unidos de adherir a la organización a un nuevo miembro en un momento en el que los norteamericanos habían reforzado los controles de exportación, en contra de la voluntad de la mayoría de sus socios. En este sentido, podríamos destacar la petición del Gobierno estadounidense al Ejecutivo británico de que se le autorizase el acceso a la contabilidad y los archivos de aquellas empresas que importaran productos de doble uso procedentes de Estados Unidos o la fallida venta de maquinaria de alta tecnología de la empresa belga Pégard a la Unión Soviética tras la presión ejercida por la administración Reagan²⁷. De esta forma, la adhesión de España al CoCom podría servir, al igual que su entrada en la OTAN, como una manera de demostrar al exterior que aún se trataba de un organismo atractivo para aquellos países occidentales que todavía no formaban parte del mismo, al tiempo que permitiría, a nivel interno, utilizarse como pretexto para recordar la importancia de colaborar en el control de las exportaciones de doble uso.

Por el otro lado, cabría resaltar que Estados Unidos, aunque no consideraba a España un importante punto de desvío de alta tecnología hacia la Unión Soviética, temía que el potencial industrial español progresara tanto que fuera difícil de controlar si el país continuara fuera del CoCom²⁸.

De todas formas, parece ser que el episodio que desencadenó la decisión estadounidense de revitalizar el proceso de adhesión de

²⁷ «Viaje oficial del presidente del Gobierno a Bélgica» (diciembre de 1985), Archivo General de la Administración, Expedientes de viajes oficiales del presidente del Gobierno al exterior y de visitas del jefe de Estado a España, caja 64/03742, exp. 3.

²⁸ «Spain and the Western Security System» (marzo de 1985), CREST.

España al CoCom fue la posible reexportación española de material bélico norteamericano a Irán. Así, según una noticia aparecida en *El País*, el embajador norteamericano en Madrid, Thomas Enders, se habría reunido el 27 de abril de 1984 con el ministro español de Asuntos Exteriores, Fernando Morán, para trasladarle una protesta oficial de su Gobierno por la supuesta reexportación a Irán de material de uso militar procedente de Estados Unidos²⁹. Aunque se ha podido confirmar la existencia de la reunión, no se ha podido constatar la veracidad de la acusación.

En este sentido, hemos podido conocer que el Ministerio de Defensa británico inició, desde octubre de ese mismo año, una investigación para conocer la posible implicación de España y de una empresa británica, Graylex Export Services Ltd., en una venta de misiles a Irán. Se conservan copias de las cartas de la compañía Graylex en las que se especifican que entre unos treinta y cincuenta misiles fabricados en España serían entregados a un representante iraní en un plazo de treinta a cuarenta y cinco días en España o Chipre. No obstante, hay varios aspectos que pueden hacer cuestionar la implicación española y la relación de este caso con el denunciado por la embajada estadounidense. En primer lugar, el hecho de que el signatario de la carta, un representante de Graylex, hubiera tachado la fecha inicialmente mecanografiada, 26 de abril de 1984, por la del 6 de junio, lo que no haría coincidir temporalmente la transferencia denunciada por Estados Unidos y la revelada por el Reino Unido. Y en segundo lugar, el hecho de que el nombre que inicialmente apareciera escrito en el origen de la manufactura de los misiles fuera el de Francia, si bien este sería igualmente tachado y escrito encima el nombre de España³⁰.

Aun con ello, hay que tener en cuenta que durante aquellos años España estaba llevando a cabo un proceso de modernización de su equipo militar, que le había conducido a la adquisición, a comienzos de 1984, de varias decenas de misiles antiaéreos *Rolland*. Aunque la entrega de estos no estaba prevista hasta el año siguiente, alguien desde España podría haber aprovechado los misi-

²⁹ «Estados Unidos acusa a España de reexportar a Irán material bélico norteamericano», *El País*, 24 de mayo de 1984.

³⁰ J. M. LODGE: «Defence sales» (8 de octubre de 1984), NAUK, Spain: arms sales to Iran/Irak, caja FCO 9/4812.

les anteriormente utilizados por las fuerzas armadas españolas, los americanos *Sidewinder*, para su venta en el mercado negro³¹.

Desde la embajada francesa en Madrid también se hicieron eco de la noticia publicada por *El País*. Sobre la misma, el embajador Pierre Guidoni señaló que las acusaciones norteamericanas podrían ser consideradas como factibles ya que se tenía constancia de que el Gobierno español, pese al embargo al que estaban sometidos Irak e Irán por el conflicto que enfrentaba a ambos países, había mantenido intercambios comerciales con Irán de forma más o menos continuada desde el advenimiento de la República Islámica en abril de 1979. Así, España habría evitado la recepción de grandes personalidades iraníes pero habría continuado manteniendo discretos contactos en Madrid para establecer contratos industriales y comerciales. Es por ello por lo que, «teniendo en cuenta la debilidad de los medios de control de los que dispone la administración española en este ámbito [control de materiales de doble uso]», Guidoni concluía que la reexportación de armamento estadounidense a Irán podría haberse producido³². Es más, aunque las fuentes diplomáticas españolas calificaran las apreciaciones de Enders de «vagas, globales, sin fechas ni pruebas concretas», reconocían que no podían asegurar que no se hubiera producido ninguna desviación³³.

Fueran o no reales las acusaciones, lo que es evidente es que estas se produjeron en un contexto idóneo para que las autoridades estadounidenses, que debían reunirse en Madrid el 4 y 5 de junio y el 11 y 12 del mismo mes con la delegación española con motivo de la celebración de la reunión del comité conjunto hispano-norteamericano, utilizaran el caso de la reexportación de material bélico estadounidense a Irán para presionar a España y tratar de convencerle de la necesidad de ingresar en el CoCom.

De esta manera, uno de los asuntos a los que el subsecretario de Estado norteamericano para Asuntos Económicos, Denis Lamb,

³¹ Así se plantea en un informe del Gobierno británico, R. B. R. HERVEY: «Defence sales» (20 de diciembre de 1984), NAUK, Spain: arms sales to Iran/Irak, caja FCO 9/4812.

³² Pierre GUIDONI: «Ventes d'armes américaines à l'Iran: les États-Unis protestent auprès de Madrid» (25 de mayo de 1984) CADLC, Affaires militaires, caja 5136.

³³ *Ibid.*

concedió más importancia durante aquellas reuniones fue a la necesidad de que España restringiese sus transferencias de tecnología sensible a los países embargados en las listas CoCom. Además, Lamb mostró su malestar porque España se negara a adherirse a la organización y porque hubiera reexportado armamento estadounidense a Irán, episodio que utilizó como ejemplo de la relevancia que para la seguridad internacional tenía el hecho de integrarse en el sistema de control occidental de productos de doble uso. Por todo ello, el subsecretario de Estado advirtió que Washington se vería obligado a limitar las ventas de material tecnológico a España en caso de que su Gobierno no avanzara en la regulación de este campo³⁴.

La amenaza estadounidense no era baladí, ya que si en 1985 las empresas españolas habían obtenido unos 20.000 millones de pesetas de beneficios, habían tenido que pagar unos 90.000 millones por tecnología, constituyendo el 80 por 100 de tales pagos en concepto de asistencia técnica —esencialmente procedente de Estados Unidos— y no por la compra de patentes, lo que provocaba una relación tecnológica de España con respecto a los países cedentes «casi tercermundista»³⁵. La dependencia tecnológica española era bien conocida por la delegación americana, que acertó en la idea de que si Estados Unidos amenazaba a España con la restricción en la venta de materiales de avanzada tecnología, el Gobierno socialista, deseoso de reforzar el crecimiento tecnológico que estaba experimentando el país en los últimos años, acabaría cediendo ante la voluntad norteamericana de que España ingresara en el CoCom³⁶.

En cualquier caso, sería a partir de 1985 cuando Estados Unidos presionaría más animosamente para que España se incorporara al CoCom. Y lo haría aprovechando varios factores coyunturales. El primero de ellos fue la resolución ese mismo año del contentious de Piher con el Departamento de Justicia norteamericano,

³⁴ Pierre GUIDONI: «Comité Conjoint Économique hispano-américain (4-5 juin 1984) 1/2» (8 de junio de 1984), CADLC, Politique étrangère, caja 5165, e íd.: «Synthèse pour juillet 1984» (14 de julio de 1984), CADLC, Documentation générale, caja 5182.

³⁵ Pedro CASES: «La electrónica española, bajo el control político de las multinacionales», *El País*, 18 de febrero de 1985.

³⁶ «Spain and the Western Security System» (marzo de 1985), CREST.

del que Estados Unidos haría uso para argumentar su posición favorable al ingreso de España al CoCom³⁷. Pero, sin duda, el mayor elemento de presión empleado por la administración americana fue el de la obstaculización de la firma de un acuerdo entre la empresa estadounidense The American Telephone & Telegraph Company (AT&T) y Telefónica, con quien la primera había llegado a un preacuerdo en 1984 para instalar en España una empresa de microelectrónica valorada en mil millones de dólares que aspiraba a ser líder mundial en el campo de semiconductores. Así, ante el inmovilismo español en el ámbito de la regulación del control de las exportaciones, Estados Unidos decidió interceder en el acuerdo para obtener por parte del Gobierno español las garantías suficientes de que la transferencia de tecnologías de doble uso no fuera a parar a manos del bloque soviético³⁸.

La obstaculización norteamericana acabó por enfrentar a los ministerios de Economía, Industria y, en menor medida, Defensa, favorables a ingresar en el CoCom, con el de Asuntos Exteriores, reacio a tal adhesión y partidario de un acuerdo concreto y bilateral entre ambos países. Por su parte, Telefónica, el otro actor implicado, se mostró contrario a las presiones americanas, pero a su vez urgió, por medio de su presidente Luis Solana, a que el Gobierno alcanzara un acuerdo con Estados Unidos y deshiciera el bloqueo existente. Así pues, Estados Unidos conseguiría «no sin cierto éxito, ideologizar la cuestión»³⁹.

Por su parte, el Gobierno socialista trató de destacar en todo momento el papel secundario que para él representaba dicho asunto. Así se lo hizo saber a sus socios en el contexto de las reuniones del comité conjunto hispano-norteamericano de junio de 1984⁴⁰. Sin embargo, que la entrada en el CoCom no fuera un asunto prioritario en la agenda política española no explica el hecho de por qué el Ejecutivo de González mostrara tanta resistencia

³⁷ Ángel Amado CALVO CALVO: «Innovar en tiempos difíciles...», pp. 72-73.

³⁸ Geoffrey HOWE: «Spain and COCOM» (marzo de 1985), NAUK, Spain and NATO: part B, caja FCO 46/4463.

³⁹ Fernando MORÁN: *España en su sitio...*, pp. 341-342.

⁴⁰ Pierre GUIDONI: Comité Conjoint Économique hispano-américain (4-5 juin 1984) 1/2» (8 de junio de 1984), CADLC, Politique étrangère, caja 5165, y Pierre GUIDONI: «Synthèse pour juillet 1984» (14 de julio de 1984), CADLC, Documentation générale, caja 5182.

al ingreso en la organización. Así, podemos afirmar que, al menos desde determinados ámbitos del Gobierno, existió una oposición real hacia el CoCom. Los motivos, más allá de ese objetivo general del Ejecutivo del PSOE de evitar todos aquellos mecanismos de control que afectasen a su libertad de acción en el ámbito comercial, pueden ser agrupados en dos categorías: de carácter técnico y de carácter político. En cuanto a los primeros, estos fueron muy bien resumidos por el principal opositor al CoCom, Fernando Morán, que advertía de lo siguiente:

«El procedimiento del CoCom tenía varios inconvenientes. Se tomaban decisiones de repercusión importante a nivel muy bajo, por funcionarios que no poseían todos los datos. De hecho, los delegados americanos decidían. En segundo lugar, el CoCom, es decir, este grupo de funcionarios, ampliaba o reducía las listas de los países destinatarios prohibidos sin la anuencia de los gobiernos representados. Un país amigo de uno de los participantes, pero transitoriamente enemistado con Washington, podía ser incluido. Así, durante mucho tiempo, Libia no sufrió la exclusión del CoCom, pero sí, no ya Nicaragua, sino en algún caso Argelia. Se trataba de una dejación de competencias por los gobiernos en manos de funcionarios de segundo orden y, en general, salvo en el caso de los americanos, poco orientados»⁴¹.

En lo concerniente a las razones de carácter político, deberíamos señalar, en primer lugar, la situación en la que se encontraban las relaciones bilaterales entre España y Estados Unidos a mediados de la década de 1980. Como bien es sabido, los tres acuerdos ejecutivos firmados en septiembre de 1953 entre Estados Unidos y la dictadura franquista, por los que se instalaron cuatro bases militares norteamericanas a cambio de ayuda económica y militar, determinaron el devenir de unas desiguales relaciones que, con el inicio de un proceso democrático en España, trataron de reequilibrarse con la firma de los acuerdos de 1976 y 1982⁴².

⁴¹ Fernando MORÁN: *España en su sitio...*, pp. 341-342.

⁴² Acerca de los distintos acuerdos firmados entre España y Estados Unidos, véase Ángel VIÑAS: *Los pactos secretos de Franco con Estados Unidos: bases, ayuda económica, recortes de soberanía*, Barcelona, Grijalbo, 1981, e íd.: *En las garras del águila. Los pactos con Estados Unidos, de Franco a Felipe González (1945-1995)*, Barcelona, Crítica, 2003.

Sin embargo, y pese a estos avances, el Partido Socialista prometió que en caso de ganar las elecciones de 1982 ahondaría en el establecimiento de unas relaciones todavía más equilibradas e igualitarias⁴³. Con este objetivo, y una vez en el poder, el 23 de octubre de 1984 Felipe González presentó ante el Congreso de los Diputados el «decálogo de seguridad», una relación de diez puntos que resumían el proyecto que el Ejecutivo socialista pretendía aplicar en el ámbito de la política de seguridad y entre los que se encontraba la voluntad del Gobierno de proceder a un ajuste de las relaciones bilaterales con Estados Unidos, «en la dirección de una progresiva menor presencia de fuerzas en nuestro territorio y de instalaciones de apoyo, de acuerdo con nuestros intereses nacionales»⁴⁴. Por consiguiente, la renuencia socialista a ceder a las presiones de Estados Unidos en torno al CoCom podría entenderse en cierta medida como una manera de no mostrarse ante la opinión pública española y ante la propia administración norteamericana como un país excesivamente dispuesto a aceptar los designios estadounidenses, especialmente en un contexto en cuyo horizonte se encontraban las ya inicialmente previstas duras negociaciones para la renovación de los acuerdos bilaterales⁴⁵.

De la misma manera, el rechazo al ingreso también se vio determinado por la clara vinculación entre el CoCom y la Alianza Atlántica. La definitiva incorporación de España a la OTAN en mayo de 1982 no impidió que, tras su llegada al poder, los socialistas paralizaran las negociaciones de integración en la estructura militar y anunciaran la celebración para marzo de 1986 de un referéndum sobre la permanencia en la organización. Aunque finalmente el Gobierno de González se mostraría favorable a continuar en la Alianza, la incertidumbre sobre el resultado que se obtendría en el plebiscito le obligaba a tomar muchas precauciones a la hora de alcanzar acuerdos que pudieran comprometer la decisión adoptada por la ciudadanía. Así, en el caso de que la opinión pública decidiera salir de la OTAN, sería difícil justificar la pertenencia a un

⁴³ PSOE: *Programa electoral de 1982. Por el cambio*, octubre de 1982, p. 46.

⁴⁴ Felipe González, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, 23 de octubre de 1984.

⁴⁵ «Spain and the Western Security System» (marzo de 1985), CREST.

organismo como el CoCom que, aunque independiente, se encontraba plenamente ligado a la Alianza Atlántica.

Igualmente, la resistencia a adherirse al CoCom se vinculaba a la fallida venta de dieciocho aviones de carga Aviocar C-212 a Estados Unidos, en «compensación» por la compra española de cazas F-18 norteamericanos en el marco del programa FACA. La preferencia de Estados Unidos por los Sherpa británicos antes que los Aviocar españoles exasperó al Gobierno socialista, puesto que reforzó el enorme desequilibrio existente en la balanza comercial entre ambos países en materia de defensa⁴⁶. Por tanto, España no estaba dispuesta a aceptar los designios americanos si no observaba gestos favorables hacia sus intereses en otros ámbitos relacionados.

Por último, a todo esto cabría añadir la sucesión de una serie de acontecimientos que, aunque seguramente no determinantes, sí contribuyeron a tensar las relaciones entre Estados Unidos y España y, por consiguiente, a entorpecer el ingreso de esta última en el CoCom. El primero de ellos tuvo lugar en abril de 1984 y consistió en la suspensión de la visita que tenía prevista a Madrid el subsecretario de Estado norteamericano para Asuntos Políticos, Lawrence Eagleburger, por un cambio de programa en su agenda política. Aunque la cancelación del viaje no tuvo gran trascendencia, sí se sumaba a los distintos desencuentros que definieron las relaciones entre España y Estados Unidos entre 1984 y 1985.

Más importante sería la detención —y posterior expulsión— de dos norteamericanos con status diplomático en enero de 1985, tras haber sido sorprendidos por los servicios de seguridad de la Moncloa en un edificio próximo al complejo presidencial mientras realizaban fotografías de las antenas de los sistemas de comunicaciones del Estado. Aunque los dos detenidos dijeron en su defensa que eran aficionados a la fotografía, posteriormente se pudo conocer que lo que pretendían obtener a través de las ampliaciones de

⁴⁶ En 1984, las importaciones norteamericanas de productos españoles apenas cubrían el 50 por 100 de las importaciones que España realizaba a Estados Unidos. Las tasas de cobertura comercial previas fueron del 50 por 100 en 1978, del 25 por 100 en 1980, del 30 por 100 en 1982 y del 41 por 100 en 1983. Véase Pierre GUIDONI: «Comité Conjoint Économique hispano-américain (4-5 juin 1984) 1/2» (8 de junio de 1984), CADLC, Politique étrangère, caja 5165, e ID.: «Visite aux États-Unis de Serra» (16 de marzo de 1984), CADLC, Espagne et USA, caja 5165.

las fotografías era la frecuencia, dirección y potencia del sistema de transmisiones del Estado con el fin detectar las conversaciones de la Presidencia con el resto de los organismos oficiales, incluso con los servicios de inteligencia e información españoles⁴⁷.

En definitiva, consideramos que todas estas razones de carácter político contradicen la afirmación lanzada por Morán en un conocido periódico madrileño en el que aseguraba que las causas que llevaron a su gabinete a rechazar el ingreso en el CoCom fueron «esencialmente técnicas»⁴⁸.

La toma de decisión final en torno al CoCom

En estas condiciones, no sería hasta finales de febrero de 1985 cuando el Ejecutivo socialista, reunido en Consejo de Ministros, decidiera adoptar una posición común en torno al CoCom. Los Ministerios de Economía e Industria, por un lado, eran partidarios de la incorporación a la organización, y el Ministerio de Asuntos Exteriores, por el otro, se negaba a la adhesión, pero ofrecía dos opciones alternativas: o bien optar por la firma de un acuerdo bilateral, como hiciera Austria, que había suscrito un preacuerdo con los norteamericanos sin categoría de convenio; o bien apostar por la fórmula suiza, sobre la que Morán mostró su preferencia y que se limitaba a modificar la legislación nacional⁴⁹.

Finalmente, el Gobierno optó por adoptar las medidas legislativas necesarias para someter a un mayor control las reexportaciones de materiales sensibles evitando, por consiguiente, la firma de un acuerdo bilateral sobre la materia con Estados Unidos y la incorporación al CoCom. La decisión sería refrendada en mayo de 1985, durante la visita de Ronald Reagan a Madrid, en la que González se comprometería a aprobar en el plazo máximo de dos meses una serie de decretos que definieran un mayor control sobre los produc-

⁴⁷ Javier GARCÍA: «Los dos estadounidenses expulsados de España espían el sistema de comunicaciones secretas de la Moncloa», *El País*, 16 de febrero de 1985, y Pierre GUIDONI: «Expulsion des deux diplomates américaines» (18 de febrero de 1985), CADLC, Espagne et USA, caja 5165.

⁴⁸ Fernando MORÁN: «La reexportación de tecnología y la adhesión al CoCom», *El País*, 28 de septiembre de 1985.

⁴⁹ Fernando MORÁN: *España en su sitio...*, p. 420.

tos de doble uso. Asimismo, se planteó la posibilidad de que los dos jefes de Estado Mayor, el almirante Ángel Liberal y el general John Vessey, se reunieran regularmente para solucionar las posibles diferencias que pudieran surgir en torno a esta actividad⁵⁰.

En este contexto, el 5 de junio de 1985 se aprobó la orden por la que se regulaba la importación de tecnología de doble uso. Esta establecía un control semejante al practicado por los propios países del CoCom, exigiéndose al comprador un certificado de importación, uno de verificación de entrada y otro de reexportación, pero con la ventaja de que no se definía una relación de países susceptibles de embargo, apuntándose únicamente que se prohibiría la reexportación en caso de que el país exportador realizara una petición concreta e individualizada para este fin a España⁵¹. En definitiva, la fórmula presentada evitaba la adhesión del país al CoCom al tiempo que permitía satisfacer —al menos parcialmente— los deseos de Estados Unidos, que calificó la medida aprobada como «suficientes»⁵².

No obstante, apenas un mes después de la publicación de la orden, Fernando Morán, que se había erigido como el gran vencedor en la polémica generada en torno al CoCom, era destituido de su cargo. Sobre su destitución, el propio Morán reconoció que «han pasado los años y no he alcanzado una versión completa e irrefutable de lo que pasó»⁵³. A nuestro modo de ver, las causas del cese podrían estar en relación con la imagen que sobre él tenía la administración norteamericana y el hándicap que ello podría suponer para el adecuado desarrollo de unas negociaciones para la renovación de los acuerdos bilaterales que ya se preveían enormemente complicadas por las posiciones tan rígidas que ambas delegaciones pretendían presentar desde el inicio.

⁵⁰ U. C. BROCHENIN: «Les États-Unis et l'Espagne» (22 de mayo de 1985), CADLC, Espagne et USA, caja 5165.

⁵¹ Orden de 5 de junio de 1985 (rectificada), por la que se regula la importación de tecnología de doble uso, *Boletín Oficial del Estado*, 13 de junio de 1985. La aprobación de la citada orden fue debatida en el Congreso pocas semanas después de su promulgación, en uno de los escasos —y nunca excesivamente intensos— debates que las Cortes realizaron en torno al CoCom. Véase *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, 11 de julio de 1985.

⁵² Pierre GUIDONI: «Synthèse pour février 1985» (20 de marzo de 1985), CADLC, Documentation générale, caja 5182.

⁵³ Fernando MORÁN: *España en su sitio...*, p. 495.

Efectivamente, las relaciones entre Fernando Morán y el, a la sazón, embajador estadounidense en Madrid, Thomas O. Enders, estuvieron marcadas por una antipatía mutua⁵⁴. Así, González pudo pensar que las malas relaciones entre ambos podrían dificultar el establecimiento de unas negociaciones duras pero cordiales entre los dos países. En efecto, por mucho que el presidente del Gobierno español considerara que Morán pudiera defender adecuadamente los intereses de España, la imagen norteamericana del ministro como un político un tanto ideologizado y reticente a la política exterior estadounidense —corroborada por otra parte con su firme oposición a la incorporación de España al CoCom— podría acabar por entorpecer la consecución de los objetivos del Ejecutivo socialista en materia bilateral y también en la promoción de la permanencia de España en la OTAN⁵⁵. De esta manera, González finalmente optaría por la elección de un perfil político-ideológico menos marcado y más técnico que el de Morán, siendo el entonces presidente del Banco Exterior, Francisco Fernández Ordóñez, la persona adecuada para ello.

Por tanto, la sustitución en el gabinete de Exteriores de Morán por Fernández Ordóñez contribuiría decisivamente a que el proceso de integración de España al CoCom experimentara un nuevo impulso. Tanto es así que, tras un nuevo estudio técnico de la cuestión por parte del Ministerio de Asuntos Exteriores, el Consejo de Ministros accedería en su sesión del 18 de septiembre de 1985 a participar en el Comité de Coordinación Multilateral de Exportaciones⁵⁶.

⁵⁴ Charles POWELL: *El amigo americano*, Barcelona, Galaxia Gutenberg, 2011, pp. 595-604.

⁵⁵ La imagen norteamericana sobre Fernando Morán se observa muy bien a través de algunos de los documentos recientemente desclasificados por la CIA. Así, si en diciembre de 1982 la administración estadounidense se refería a Morán como «más izquierdista y doctrinario que el resto del gabinete», en agosto de 1983 la opinión apenas había cambiado, pues seguían considerándolo «de tendencia casi neutralista». Y en febrero de 1984, en un informe en el que se destacaban los pasos que el Gobierno socialista estaba dando en favor de su permanencia en la OTAN, se destacaba casi como única nota negativa la oposición de Morán al mantenimiento de los vínculos con la Alianza. Véase «Spain: A First Look at the Gonzalez Team» (diciembre de 1982), CREST; «Spanish-US relations» (31 de agosto de 1983), CREST, y «Spain-NATO: Coming to Grips with Membership» (febrero de 1984), CREST.

⁵⁶ «Acuerdo sobre participación española en el Comité de Coordinación Mul-

En el citado informe se hacía una breve presentación de la organización para, a continuación, presentar una relación de las ventajas y desventajas de un hipotético ingreso en la misma. Entre las ventajas se señalaba que la pertenencia de España al CoCom permitiría: intervenir, incluso con derecho de veto, en el proceso de revisión de las listas de embargo; saber exactamente y con antelación lo que se podría exportar por consenso en derogación de las listas; no tener que aceptar ninguna responsabilidad para productos que no estuvieran en las listas de embargo ni para los países que no estuvieran embargados; y, por último, tener mejores posibilidades de acceso a tecnología punta, ya que de esta forma se disiparían los recelos que algunos países —véase Estados Unidos— tenían para autorizar la transferencia tecnológica al país, incluso después de la publicación de la Orden Ministerial del 5 de junio de 1985.

De todos modos, si se realiza un análisis más detallado de las supuestas ventajas a las que se aludían observamos que la decisión final de ingresar en el CoCom respondió, esencialmente, a las constantes presiones ejercidas por Estados Unidos, que continuaron realizándose incluso una vez aprobada la citada orden⁵⁷.

En primer lugar, porque algunas de las ventajas señaladas al comienzo del informe eran posteriormente contradichas en el apartado de desventajas. Así, aunque en un primer momento se destacaba que los países miembros del CoCom no tenían que aceptar ninguna responsabilidad por productos que no estuvieran en las listas de embargo ni por la exportación a países que no estuvieran vetados, a continuación se indicaba que la participación de España en el CoCom no evitaría algunos problemas que pudieran surgir con Estados Unidos, ya que estos trataban de imponer el control sobre todos los productos incluidos en su lista nacional —mucho más amplia que la del CoCom—, recordándose que los Estados miembros ya habían tenido dificultades con dicho país en anteriores ocasiones. En este sentido, la construcción del gasoducto eurosiberiano sería el ejemplo más paradigmático, puesto que la canalización del gas natural siberiano hasta Centroeuropa contó con la oposición y

tilateral de Exportaciones (COCOM)» (18 de septiembre de 1985), Archivo de la Presidencia del Gobierno (en adelante, APG), leg. 8804-1.

⁵⁷ Pierre GUIDONI: «Synthèse pour juillet, août et septembre 1985» (16 de diciembre de 1985), CADLC, Documentation générale, caja 5182.

el embargo tecnológico de Estados Unidos y solo se pudo realizar gracias a la «desobediencia» de los países de Europa occidental a la iniciativa norteamericana⁵⁸.

En segundo lugar, porque algunas de las ventajas expuestas tenían una importancia relativa. Nos referimos especialmente a la capacidad de veto que tendría España sobre las listas de embargo, dado que los países embargados previamente a su ingreso —bloque soviético y China— no podían ser vetados, además de que sería muy difícil oponerse a la inclusión de nuevos países como Nicaragua, Cuba o Vietnam, que sí se encontraban en la lista negra norteamericana. Del mismo modo, la capacidad de veto, extensiva a todos los Estados miembros, podría ir en contra de los propios intereses de seguridad de España, dado que resultaría muy complicado conseguir la inclusión en las listas de embargo a países sobre los que España pudiera tener más reticencias a la hora de que se exportaran materiales de doble uso, como Marruecos, con quien Estados Unidos mantenía excelentes relaciones. Asimismo, y quizás sea la razón más importante a este respecto, dada la enorme dependencia tecnológica de España, la capacidad de veto carecía de mucho sentido, ya que solamente beneficiaba a aquellos países que, como Estados Unidos, tenían capacidad tecnológica suficiente como para poder exportar productos tan avanzados que ni siquiera países tan o más desarrollados industrialmente que España fueran capaces de producir a nivel nacional.

Por último, en ese afán justificativo, en la lista de ventajas se llegó a incluir algún argumento que podría ser considerado más como desventaja que como algo beneficioso. A este respecto, es necesario resaltar que entre los supuestos beneficios del ingreso también se apuntaba que la incorporación al CoCom supondría una variación en la relación al sistema de control existente en España, regulado por la Orden Ministerial del 5 de junio de 1985, por la que en un principio España decidía unilateralmente si el producto importado o la tecnología transferida podían ser o no reexportados. Consiguientemente, al ingresar en el CoCom, España se comprometía a ceder al mencionado organismo la competencia de determinar cuáles serían los objetos y los países a los que España no podría ex-

⁵⁸ Hubert BONIN: «Business Interests Versus Geopolitics: The Case of the Siberian Pipeline in the 1980s», *Business History*, 49, 2 (2007), pp. 235-254.

portar alta tecnología. Por lo tanto, la supuesta ventaja de derogar la orden de junio de 1985 venía de hecho a refrendar uno de los principales inconvenientes de adherirse al CoCom: la pérdida de libertad de acción que hasta entonces poseía España en el terreno de las exportaciones.

En definitiva, la razón principal —y casi única— que explicaba el cambio de posición del Gobierno del Partido Socialista con respecto al CoCom era el hecho de que su participación «facilitará la transferencia de tecnología punta a nuestro país»⁵⁹, confirmándose pues, que España finalmente cedía ante las consecuencias que pudiera tener la amenaza de Estados Unidos de no instalar en España la planta de semiconductores de AT&T en caso de que el país no se incorporara al CoCom.

El giro experimentado por el Ejecutivo de Felipe González apenas sorprendió al Gobierno de Ronald Reagan, al que parece ser que el presidente español ya había prometido que España ingresaría en la organización⁶⁰. En cualquier caso, la noticia fue recibida con alivio y satisfacción. Tanto es así que en la carta de agradecimiento enviada por Reagan a Enders con motivo de la finalización de la etapa de este último como embajador en Madrid, el presidente estadounidense destacaba la labor realizada por el diplomático al haber conseguido que España asumiera su lugar en la comunidad de las democracias occidentales, reafirmando su membresía en la OTAN y uniendo su destino al de la CEE y al del CoCom; algo que, por otra parte, vuelve a reafirmar la importancia que Estados Unidos concedió a esta cuestión⁶¹.

La adhesión de España al CoCom y su colaboración en el fortalecimiento del régimen de control a la exportación fueron reconocidas por la administración norteamericana, que, diez meses después

⁵⁹ «Acuerdo sobre participación Española en el Comité de Coordinación Multilateral de Exportaciones (COCOM)» (18 de septiembre de 1985), APG, leg. 8804-1.

⁶⁰ «Secretary's Meeting with Spanish Prime Minister Felipe Gonzalez, September 26» (septiembre 1985), CREST, y S. J. GOMERSALL: «Unofficial visit of the Spanish Prime Minister to Washington, 25-27 September» (7 de octubre de 1985), NAUK, Spain: bilateral relations with USA, caja FCO 9/5154.

⁶¹ Ronald REAGAN: «Suggested letter of acceptance/resignation Ambassador Enders» (7 de agosto de 1986), Ronald Reagan Library (en adelante, RRL), European and Soviet Affairs Directorate, NSC: Records, caja 90900.

del ingreso, planteó al Consejo de Seguridad Nacional la necesidad de retirar a España de la lista de control del Departamento de Defensa en la que había sido incluida tras una directiva presidencial presentada en enero de 1985 y que limitaba el acceso de España a tecnología sensible de procedencia estadounidense⁶². A su vez, el Gobierno norteamericano cejó en su oposición a la instalación de AT&T en España y rápidamente se creó AT&T Microelectrónica, una *joint venture* con sede en Tres Cantos que se encargó de la fabricación de chips de última generación⁶³.

Por su parte, la normativa española no haría efectiva su condición de miembro del CoCom hasta finales de marzo de 1988, cuando se promulgara el Real Decreto 480/1988. En el mismo se indicaba que la adquisición por parte del Estado de nuevos compromisos internacionales obligaba a redefinir las atribuciones y cometidos del órgano que hasta entonces se había encargado de regular el comercio exterior de defensa en España, la Junta Interministerial Reguladora del Comercio Exterior de Armas y Explosivos, creándose a este fin la Junta Interministerial Reguladora del Comercio Exterior de Material de Defensa y Productos y Tecnologías de Doble Uso⁶⁴.

Conclusiones

A través del presente estudio hemos podido conocer la evolución del proceso de ingreso de España al CoCom. El acceso a fuentes primarias nacionales y extranjeras hasta ahora poco exploradas para el análisis de esta cuestión nos ha permitido demostrar la im-

⁶² Nicholas PLATT, James LEMON y Helen ROBBINS: «Removal of Spain from DOD Review List for Technology Export License Applications», RRL, European and Soviet Affairs Directorate, NSC: Records, caja 90900.

⁶³ Acerca de la base industrial de AT&T en España, véase Ángel Amado CALVO CALVO: «Multinacionales, Estado y empresa semipública en la industria de tecnología avanzada durante la década de 1980», *Investigaciones de Historia Económica – Economic History Research*, 13 (2017), pp. 51-62.

⁶⁴ Real Decreto 480/1988, de 25 de marzo, por el que se determinan las atribuciones, cometidos y funcionamiento de la Junta Interministerial Reguladora del Comercio Exterior de Material de Defensa y Productos y Tecnologías de Doble Uso, *Boletín Oficial del Estado*, 21 de mayo de 1988.

portancia que para las relaciones bilaterales entre España y Estados Unidos tuvo un asunto que hasta ahora había sido parcialmente ignorado por la historiografía española.

Aunque inicialmente la incorporación de España al CoCom no fue una cuestión de especial relevancia ni para España ni para Estados Unidos, el contexto nacional —entrada en la OTAN y progresiva familiarización española con los productos de defensa de alta tecnología— e internacional —recrudescimiento de la Guerra Fría e incremento norteamericano de los controles de exportación de materiales de doble uso al bloque comunista— acabarían por convertir a este asunto en una materia de gran interés en la agenda política norteamericana hacia España.

Tanto es así que, a partir de mediados de 1984 y muy especialmente desde 1985, el Gobierno estadounidense decidió utilizar todos los medios político-diplomáticos disponibles a su alcance para presionar a España y forzar su ingreso en el CoCom. La amenaza de restringir la transferencia de tecnología estadounidense a España, de la que esta era enormemente independiente, tuvo como ejemplo paradigmático la obstaculización de la instalación en el país de una planta de semiconductores de AT&T, que acabaría por convertirse en el elemento decisivo para que Estados Unidos consiguiera su objetivo a finales de 1985. Por tanto, el temor socialista a que la restricción tecnológica de Estados Unidos cortara la progresión que España estaba experimentando durante aquellos años en el ámbito tecnológico-industrial acabaría por provocar la adhesión a una organización que, más allá de limar asperezas con la administración norteamericana, apenas tenía ventajas para el país.

En conclusión, el proceso de integración de España en el CoCom debería, en adelante, ser tenido en cuenta cuando se estudien las relaciones mantenidas entre Estados Unidos y el primer Gobierno del PSOE, puesto que los análisis realizados al respecto han estado en gran medida influidos por un relato elaborado por los propios protagonistas del Ejecutivo socialista que, a fin de justificar su acción en el Gobierno, han tratado de destacar las consecuencias positivas —recuperación de la autonomía y unas relaciones bilaterales más equilibradas— que para el país tuvo su actividad política, obviando —o cuanto menos, minimizando— la importancia y las consecuencias que entre los años 1984 y 1985 tuvo el ingreso de España al CoCom.