SENATO DELLA REPUBBLICA

VIII LEGISLATURA

(N. 1750-A)

RELAZIONE DELLA 3ª COMMISSIONE PERMANENTE

(AFFARI ESTERI)

(RELATORE ORLANDO)

Comunicata alla Presidenza il 19 marzo 1982

SUL

DISEGNO DI LEGGE

Approvazione ed esecuzione del Protocollo sull'ammissione della Spagna al Trattato del Nord-Atlantico del 4 aprile 1949, aperto alla firma a Bruxelles il 10 dicembre 1981

presentato dal Ministro degli Affari Esteri

di concerto col Ministro della Difesa

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 4 FEBBRAIO 1982

TIPOGRAFIA DEL SENATO (1400) — 2-3-4

ONOREVOLI SENATORI. — Il 10 dicembre 1981 a Bruxelles i ministri degli esteri dei 15 Paesi aderenti alla NATO hanno proceduto alla firma del Protocollo di ammissione della Spagna.

Ciò è stato reso possibile da un atto formale di richiesta pervenuto dal Governo spagnolo autorizzato da un voto favorevole delle *Cortes*: ciò che costituisce una ratifica preventiva così come avvenne per i nostro paese allorquando il governo venne autorizzato dal Parlamento a richiedere l'ammissione dell'Italia al Trattato del Nord-Atlantico.

Sul piano procedurale, così come già avvenuto per l'ammissione della Grecia e della Turchia nell'ottobre del 1951 e per la Germania federale nell'ottobre 1954, il Protocollo prevede che, esperiti i procedimenti di ratifica, il Segretario generale della NATO comunichi alla Spagna l'invito formale ad aderire al Trattato. Conformemente all'articolo 10 del trattato, la Spagna diverrà parte della NATO alla data del deposito presso il governo degli Stati Uniti dell'apposito strumento di adesione. Dell'avvenuto deposito, gli Stati Uniti daranno comunicazione ai governi membri dell'Alleanza concludendo così l'*iter* iniziato il 10 dicembre 1981.

Viva è la sollecitazione del governo di Madrid di partecipare a pieno titolo alla prossima sessione ministeriale del Consiglio atlantico prevista a Lussemburgo il 17 e 18 maggio 1982. Ciò esige che i Parlamenti dei 15 paesi membri dell'Alleanza provvedano in tempi brevi alla ratifica del Protocollo. Alla data di stesura della presente relazione, il Canada, il Belgio, la Norvegia, l'Islanda e il Regno Unito hanno già proceduto al deposito dei rispettivi strumenti di ratifica; il Lussemburgo e la Turchia hanno condotto a termine il relativo *iter* parlamentare mentre tale *iter* sta per essere completato in Portogallo e negli Stati Uniti. Francia, Repubblica federale di Germania e Danimarca hanno preannunciato di provvedere entro il prossimo mese di aprile. Non si hanno invece indicazioni di massima sui tempi di ratifica del Protocollo da parte della Grecia e dei Paesi Bassi.

Il miglior commento di un atto di così rilevante importanza come quello all'esame sembra essere stato offerto proprio dal ministro degli esteri spagnolo Pedro Perez Llorca che lo ha definito come il coronamento internazionale del processo di transizione democratica del suo paese.

Ciò è tanto più vero se posto in relazione all'esito della seduta del Consiglio atlantico del 15 febbraio del 1951, quando cioè gli Stati Uniti proposero l'ammissione della Spagna alla NATO unitamente a quella della Grecia e della Turchia, incontrando l'opposizione di taluni paesi europei e principalmente della Gran Bretagna. La motivazione addotta da quei paesi fu esclusivamente politica, e cioè che l'ammissione della Spagna avrebbe finito per rafforzare nel paese il regime franchista. Ad essa fa riscontro la parte del comunicato della Sessione NATO dell'11 novembre dello scorso anno che esprime ora il compiacimento dei 15 paesi per l'ammissione della Spagna.

Può riuscire utile a questo punto ricordare brevemente gli eventi esterni che hanno caratterizzato questa lunga fase di attesa che va dal 1951 al 1981.

Furono le vicende della guerra fredda, l'accesso dell'Unione Sovietica alla dimensione nucleare, le esigenze degli equilibri strategici a spingere gli Stati Uniti, che di queste esigenze sopportavano il maggior peso, a ricercare un accordo bilaterale con la Spagna che si realizzò con il Trattato del 26 settembre 1953. La Spagna, uscendo dall'isolamento nel quale viveva da decenni, entrava così nel novero di quei paesi ai quali gli Stati Uniti concedevano il proprio aiuto sulla base del programma di assistenza reciproca. Le norme di applicazione di questo accordo stabilivano le modalità dell'assistenza tecnica, economica e militare in

cambio dell'uso di basi militari ed aeree sul territorio spagnolo.

Veniva stabilita in dieci anni la durata dell'Accordo, salvo automatico rinnovo per altri due periodi di cinque anni ciascuno. Date le strette intese di collaborazione e coordinamento sul piano della reciproca difesa previste nel Trattato, questo assunse una chiara portata politica. Non è questo il luogo per entrare nei dettagli della cooperazione militare stabilitasi tra i due paesi. Basterà dire che le basi spagnole rivestirono una grande importanza nel dispositivo nucleare americano tanto aereo quanto marittimo.

Ma fu in occasione del passaggio dal regime franchista a quello democratico che gli Stati Uniti, sotto la pressione delle autorità di Madrid, in occasione dell'ultimo rinnovo del trattato avvenuto nel 1976, stipularono un accordo di amicizia e di cooperazione che prevedeva contropartite più pesanti e modalità normative, relative alle installazioni, più restrittive, fino all'impegno di ritiro entro il 1979 dal teritorio spagnolo di tutte le armi nucleari, ciò che è poi regolarmente avvenuto. Fino ad oggi, comunque, quel trattato ha costituito il più evidente legame tra Spagna e difesa atlantica. Infatti esso, oltre a prevedere l'armonizzazione delle relazioni nel settore della difesa, ha istituito un Consiglio tra i cui obiettivi vi è quello dello sviluppo del coordinamento con la NATO. È stata inoltre definita un'area geografica di comune interesse, sia in Atlantico che nel Mediteraneo, che comprende tutta la zona di mare di responsabilità del comando di Jberland, tutta la zona di responsabilità del comando di Gibmed, e parte dell'area di responsabilità del comando delle forze alleate del sud Europa.

Inoltre forze armate spagnole hanno partecipato in passato a manovre della NATO, mentre il sistema di difesa aerea spagnolo combattente è collegato al sistema di difesa aerea francese Strida, il quale a sua volta scambia informazioni con il sistema di allertamento e di difesa della NATO. Esiste quindi ormai un contesto che favorisce sul piano tecnico l'ingresso della Spagna nella NATO.

A questo lungo processo di avvicinamento di cui sono stati colti alcuni aspetti esterni, occorre ora aggiungerne altri più legati alla situazione interna del Paese. In particolare va segnalato il dibattito tra le forze politiche ed in seno alle stesse forze armate caratterizzatosi soprattutto in occasione dei recenti dibattiti parlamentari.

Nell'ottobre scorso il Governo di Calvo Sotelo ha portato la questione all'esame del Parlamento, che ha affrontato una prima fase di carattere procedurale sulle proposte avanzate dal Partito socialista e dal Partito comunista di sottoporre a *referendum* l'adesione della Spagna alla NATO. Tale proposta ed una successiva, richiedente il preventivo parere del Tribunale costituzionale, sono state respinte con la motivazione che tali richieste avrebbero rappresentato un abbandono di responsabilità da parte delle Camere. Infine il 26 ottobre la Camera dei deputati e il 26 novembre il Senato hanno votato a favore dell'adesione alla NATO rispettivamente con 186 voti favorevoli e 146 contrari il primo e con 106 voti favorevoli e 60 contrari il secondo.

Non meno acceso il dibattito in seno all'esercito, che ha visto il manifestarsi di due tendenze, l'una favorevole al rinnovo dell'accordo bilaterale con gli Stati Uniti, e decisamente contraria all'integrazione dell'esercito nel sistema difensivo NATO (tendenza sostenuta dall'ala ultranazionalista) e l'altra di convinta adesione sostenuta dai giovani ufficiali e dalla maggioranza delle due altre forze armate, marina ed aeronautica. Se l'antica tradizione neutralista e pacifista, unita alle ragioni di politica interna che vedono acuirsi il contrasto tra il Governo e il Partito socialista spagnolo, hanno sospinto quest'ultimo verso un'opposizione moderata, mentre il Partito comunista ha tenuto un'atteggiamento pregiudizialmente contrario, è proprio il dibattito svoltosi in seno all'esercito, in uno con i pericoli corsi dalla rinata democrazia spagnola che vanno dal tentato *golpe* del colonnello Tejero allo stesso processo in corso attualmente contro i generali accusati di golpismo, che avrebbero dovuto consigliare un atteggiamento più univoco su un tema di particolare delicatezza. È risaputo che le forze armate spa-

gnole hanno una lunga tradizione di interventi nella vita politica del paese. Basterebbe a denunziarla lo stesso lessico puramente castigliano: *golpe, hunta, pronunciamiento, quartelazo,* eccetera.

Che questa vocazione non sia ancora del tutto spenta, è confermato non solo dai citati episodi, ma da un certo movimento sotterraneo di cui si intuisce la presenza. Integrare le forze armate spagnole in una solida struttura plurinazionale, favorirne la professionalità attraverso l'assistenza e le esperienze che la NATO fornisce, metterle di fronte agli obiettivi concreti che la cooperazione dell'Alleanza richiede, impegnarle nell'emulazione con le altre forze armate, può costituire una remora alla storica tentazione di uscire dalle caserme.

Il merito della maggioranza, e segnatamente dell'Unione del Centro Democratico, è stato dunque quello non solo di essersi assunta la responsabilità di una decisione storica così importante, ma di non aver mancato di cogliere l'occasione di difendere taluni interessi nazionali rilevanti, facendone oggetto di speciali raccomandazioni delle *Cortes* al Governo, tanto che in occasione della votazione finale si sono aggiunti alla maggioranza anche i voti degli autonomisti catalani.

La Risoluzione delle *Cortes* si riferisce in particolare alla fase di negoziato posteriore all'adesione, e prevede, ricalcando il testo del trattato con gli Stati Uniti, che la Spagna potrà accettare obblighi che implichino immagazzinamento o installazione di armi nucleari soltanto se autorizzati dal Parlamento. Il testo della Risoluzione prosegue chiedendo considerazione sui seguenti punti:

1) che di fronte alle minacce che soffre il processo di distensione internazionale, emerse chiaramente nelle difficoltà che incontra la Conferenza di Madrid, è attualmente più che mai necessario ottenere una garanzia di difesa per la Spagna;

2) che per concretare le forme e modalità di inserimento nel dispositivo militare dell'Alleanza, sia tenuta presente la necessità di garantire la sicurezza di tutto il territorio nazionale, tanto peninsulare che extra peninsulare;

3) che il recupero della sovranità spagnola su Gibilterra è essenziale, così come il rafforzamento della difesa e sovranità su tutta la Spagna, tanto peninsulare che extra peninsulare;

4) che parallelamente al negoziato nel seno dell'Alleanza atlantica si deve accelerare il negoziato politico ed economico con la CEE.

Si prevede infine che una commissione parlamentare *ad hoc* composta da membri della commissione esteri e difesa di entrambe le Camere segua i citati negoziati.

Occorre considerare, senza entrare nel merito delle questioni che coinvolgono interessi comprensibili della Spagna, che si tratta di raccomandazioni e non di condizioni, le quali per altro non possono non tenere conto delle esigenze collettive di una organizzazione multinazionale come quella della NATO. Ma è anche certo che occorre tempestivamente intervenire perchè le questioni nazionali, se irrisolte, possono determinare serie difficoltà così come del resto sta accadendo per la questione di Cipro.

Già nell'ottobre del 1977, in occasione della riunione di Belgrado della Conferenza per la sicurezza europea, l'URSS, forse in previsione dell'ingresso di altri Paesi nella NATO, chiese senza successo il congelamento degli attuali blocchi.

In occasione dell'approssimarsi della decisione delle *Cortes,* il Governo sovietico notificò l'8 settembre 1981 al Governo spagnolo un *memorandum* nel quale si affermava che una eventuale adesione di Madrid all'Alleanza atlantica avrebbe avuto effetti negativi. Il documento venne respinto dalla Spagna come un atto di inaccettabile ingerenza. Non è da escludere che si determinino reazioni della stessa Unione Sovietica nei confronti dei Paesi dell'Alleanza compreso il nostro. Ma occorre ricordare, accanto alla inammissibilità di questi interventi, che le decisioni di Madrid sono pienamente conformi all'Atto di Helsinki, in quanto confermano la libertà dei contraenti di entrare a far parte di un'alleanza internazionale o di recedere dalla stessa.

Essendo nel caso in esame stata compiuta dal Parlamento, essa corrisponde a una scelta democratica, autonomamente promossa senza alcuna ingerenza straniera, dal Governo legittimo del popolo spagnolo.

Non a caso si è citato il trattato fra la Spagna e gli Stati Uniti, per dimostrare che gli equilibri militari in Europa non potranno subire alterazioni, poichè di fatto lo stesso trattato ha posto le basi per una più facile integrazione delle forze armate spagnole nella struttura militare dell'Alleanza.

Ma l'adesione della Spagna all'Alleanza pone in termini diversi il suo stesso rapporto con gli Stati Uniti perchè le consente di partecipare e di cooperare al sistema di sicurezza europeo con pienezza e autonomia di decisione, al pari di tutte le altre nazioni aderenti.

Si vuole ora riassumere le ragioni di carattere militare e politico che rendono positivo l'ingresso della Spagna nel *club* atlantico.

Sul piano militare, l'importanza strategica della Spagna va riferita innanzitutto al territorio, in quanto risolve una delle maggiori preoccupazione dei pianificatori dell'Alleanza che è costituita dall'estrema limitatezza dello spazio strategico di cui dispone l'Occidente. Risulta aumentata quindi la profondità del fronte terrestre centro-europeo, che facilita i problemi di iniziale rischieramento; offre meno vulnerabilità nell'organizzare depositi e servizi, e offre basi da cui è possibile svolgere con maggiore efficacia una vasta gamma di operazioni aeree e navali nel Mediterraneo e nell'Atlantico, oltre alla possibilità di controllo di un'area particolarmente intensa di traffico marittimo e strategico. Si tratta quindi non solo di una nuova fonte di forze estremamente utili per integrare lo sforzo militare alleato per quanto riguarda la difesa aerea e la difesa del traffico marittimo; ma si tratta anche di accentuazione della capacità dissuasiva dell'Alleanza da ogni eventuale pressione sia politica che militare.

Per quanto riguarda gli interessi più diretti del nostro Paese, l'ingresso della Spagna potrebbe concorrere a stabilire un migliore equilibrio nella pianificazione e nella distribuzione delle risorse dell'Alleanza tra il settore mediterraneo e quelli del centro dell'Atlantico. Dovrebbe quindi essere interesse del nostro Paese ottenere che nella programmazione alleata il peso della Spagna sia indirizzato più verso l'area del Mediterraneo che verso quella dell'oceano. Valgono in questo campo le stesse considerazioni di equilibri più generali tra Nord e Sud, tra paesi più o meno ricchi, tra componente nordica e componente latina, che ci hanno fatto essere favorevoli all'allargamento della Comunità europea verso il bacino del Mediterraneo. D'altra parte non è improbabile che nel prosieguo del negoziato la presenza della componente spagnola possa modificare l'attuale struttura dei comandi NATO.

Ma l'importanza strategica della Spagna non può essere valutata solo militarmente. Essa costituisce un rilevante risultato politico: anzitutto per l'Alleanza che, a trentadue anni dalla sua costituzione, mostra di essere in grado di esercitare un potere di attrazione e di allargamento della sua base territoriale; e in secondo luogo per la Spagna. Il fatto che un paese, subito dopo il suo ritorno alla democrazia, abbia sentito il bisogno di entrare nell'Alleanza, sembra quasi volere riconoscere a questa un ruolo di garanzia di stabilità della democrazia, tanto più rilevante in quanto essa viene a coprire con l'eccezione di pochi paesi minori o neutri l'intera area della democrazia in Europa. Lo « *status* internazionale » della Spagna, esce sensibilmente rivalutato da questa nuova dimensione, che la colloca nel contesto delle nazioni occidentali, e in un quadro più vantaggioso dei rapporti Est-Ovest, oltre che dare un ancoraggio alle sue ancora fragili strutture; in una dimensione cioè che la porta fuori dall'ambito per così dire provinciale nel quale si era per tanto tempo relegata. Una scelta dunque, quella della Spagna, senza altrettante valide alternative, proprio perchè operata quando emerge una tendenza dei paesi europei a un più stretto coordinamento nel campo della politica estera e di difesa, e quando le questioni di sicurezza e i problemi economici ed energetici spingono verso una maggiore integrazione degli sforzi. Naturalmente una scelta

di tale portata non può non sollevare anche una serie di problemi: da un lato vi sono quelli interni, connessi alla possibilità di una radicalizzazione del dibattito politico e di un innaturale allontanamento del partito socialista spagnolo nel modo di affrontare i problemi della sicurezza dalle posizioni degli altri partiti socialisti europei. Dall'altro vi sono problemi connessi all'incidenza che la Spagna avrà sui programmi di modernizzazione delle sue forze armate e sui bilanci della difesa. A parte dunque ogni considerazione sulla maggiore importanza del significato politico rispetto al significato militare della scelta, è soprattutto importante che la Spagna conservi la piena consapevolezza di paese europeo in grado di giocare un ruolo positivo e significativo in Europa: perciò occorre che si senta sempre più inserita nel processo di evoluzione e di sviluppo dell'Europa e sempre più partecipe del suo futuro.

Si è più volte discusso del ruolo in seno alla NATO degli alleati europei: il presidente Kennedy coniò la magica parola della *partnership*, e nel corso di questi anni accanto ad esempi di unanime anche se sofferta solidarietà in alcune importanti decisioni, si è manifestata una presenza più attiva dell'Europa non sempre in sintonia con le posizioni degli Stati Uniti: basti pensare alla cosiddetta « opzione zero ». L'ingresso della Spagna non può non corroborare le ragioni europee in seno alla NATO, mentre da un altro lato — come la stessa opposizione al governo di Calvo Sotelo ha dovuto riconoscere — non può non accelerare i tempi dell'ingresso della Spagna nella CEE e avvantaggiarla nel difficile negoziato. Ma è proprio da un argomento *e contrariis* sostenuto alle *Cortes* dai partiti di sinistra — che cioè la Spagna si sarebbe isolata dai suoi tradizionali amici del Terzo mondo — che si deduce l'importanza di assumere questo patrimonio autentico di relazioni della Spagna con i paesi dell'altra sponda del Mediterraneo e dell'America latina, per accrescere il ruolo chiaramente delineatosi in Grecia, e in parte anche nel nostro paese, di una politica mediterranea, che nonostante le gravi ed obiettive difficoltà, può aprire nuove prospettive all'Europa.

All'interno di un processo di riformazione dei blocchi delle due superpotenze che si sta ricomponendo forse su basi più rigide, vi sono ancora alcuni margini politici di flessibilità: essi sono sempre meno legati all'Europa centrale, ma appaiono più numerosi, anche se più difficili da controllare, nell'area mediterranea. In questo quadro, una Spagna integrata nella NATO e nella CEE, può esercitare, forte delle sue relazioni tradizionali e della sua posizione geografica, un ruolo di grande rilevanza. Ecco perchè si ritiene che nel nostro paese e non solo fra i partiti della maggioranza, vi siano forze coerenti con queste posizioni, che non possano dissociare da una prospettiva siffatta un paese come la Spagna, la cui vocazione mediterranea non può che risultare irrobustita dalla sua appartenenza alla comunità occidentale di difesa e, all'interno di essa, dalla sua corresponsabilità in una politica concertata delle democrazie europee. È sulla base di queste considerazioni che la Commissione affari esteri invita l'Assemblea a voler approvare il Protocollo sull'ammissione della Spagna al Trattato del Nord-Atlantico.

ORLANDO, *relatore*

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

È approvato il Protocollo sull'ammissione della Spagna al Trattato del Nord-Atlantico del 4 aprile 1949, aperto alla firma a Bruxelles il 10 dicembre 1981.

Art. 2.

Piena ed intera esecuzione è data al Protocollo di cui all'articolo precedente a decorrere dalla sua entrata in vigore in conformità all'articolo II del Protocollo stesso.