



Il negoziato sul programma nucleare iraniano e gli equilibri politici a Teheran

di Francesca Manenti, del CeSI (Centro Studi Internazionali)

n. 53 – gennaio 2015

Gli ultimi sviluppi del negoziato sul programma nucleare

Dopo un anno di trattative tra Iran e i sei Paesi parte del così detto gruppo dei P5+1 (Stati Uniti, Cina, Russia, Gran Bretagna, Francia e Germania), le trattative sul programma nucleare iraniano non sono ancora riuscite a portare ad un accordo definitivo. Lo scorso 24 novembre, infatti, per la seconda volta dalla firma del *Joint Plan of Action* (JPOA) nel novembre 2013, i negoziatori internazionali hanno deciso di posticipare al prossimo giugno il termine ultimo stabilito per raggiungere quell'intesa di lungo periodo necessaria per porre termine al pluriennale dibattito sulla legittimità del programma di ricerca nucleare di Teheran. I prossimi sette mesi, dunque, potrebbero rivelarsi cruciali per trovare una convergenza sugli aspetti tecnici ancora in questione, che costituiscono la causa più apparente dei continui rinvii.

Fino ad ora, il governo di Teheran ha implementato la maggior parte delle disposizioni pattuite con la Comunità Internazionale nell'ambito dell'accordo di cooperazione, firmato il 12 novembre 2013 dal Direttore Generale dell'Agenzia Internazionale per l'Energia Atomica (AIEA), Yukiya Amano, e dal capo dell'Organizzazione Iraniana per l'Energia Atomica (AEOI – Atomic Energy Organization of Iran), Ali Akbar Salehi.

Come si evince dall'ultimo rapporto redatto dall'AIEA, pubblicato lo scorso 7 novembre, infatti, l'Iran ha effettivamente interrotto la produzione di uranio arricchito¹ al 5% e ha iniziato a smantellare lo stock di uranio arricchito al 20% (soglia considerata critica per acquisire una capacità atomica); **non ha apportato modifiche sostanziali al reattore ad acqua pesante IR-40 e ha volontariamente**

¹ L'uranio arricchito è una miscela di isotopi dell'uranio, in cui viene aumentata la percentuale di U-235 (in natura pari allo 0,7% circa).

prolungato la sospensione di ogni attività di riprocessamento² del combustibile esausto, che avrebbe potuto riprendere già dallo scorso luglio. Tuttavia, diversi sono i dettagli tecnici che ancora rimangono in sospeso, tra cui il rifiuto di interrompere ogni tipo di attività di arricchimento dell'uranio (ad oggi giustificate come attività di ricerca e sviluppo) e l'implementazione del Protocollo addizionale, documento firmato dal governo iraniano nel dicembre 2003 per garantire agli ispettori della AIEA l'accesso gli impianti e alle strutture dedicate al programma nucleare. In particolare, il principale ostacolo, almeno apparente, per l'effettiva risoluzione del negoziato sembrerebbe continuare ad essere rappresentato dall'impossibilità da parte dei tecnici dell'Agenzia di accertare la natura prettamente civile del programma di ricerca di Teheran.

La riluttanza del Governo iraniano a fornire informazioni esaustive circa l'interesse per lo sviluppo di inneschi per cariche esplosive ad alto potenziale (EBW – Exploding Bridgewire) e per gli studi relativi alla teoria del trasporto di neutroni (indispensabile per capire, e quindi modificare, il funzionamento di una reazione nucleare), entrambi possibili strumenti per la costruzione di un'arma atomica, rappresenta senza dubbio un motivo di diffidenza da parte degli ispettori internazionali. Gli unici dati forniti dall'Iran in materia, infatti, non sono stati ritenuti sufficienti dai tecnici dell'Agenzia per chiarire come le due tecniche siano impiegate all'interno del programma di ricerca nucleare.

I punti ancora in sospeso emersi dal rapporto dall'AIEA hanno sicuramente portato i negoziatori internazionali ad inasprire le proprie posizioni al tavolo di Vienna, sede storica dei colloqui P5+1 - Iran, e a pretendere dal governo di Teheran forti rassicurazioni circa la propria capacità nucleare. Tale rigidità, tuttavia, si è dovuta inevitabilmente scontrare con il rifiuto da parte iraniana di interrompere del tutto il proprio programma di ricerca e ha fatto arenare le trattative su questioni meramente numeriche, quali la quantità di centrifughe da tenere attive e, conseguentemente, lo stock di uranio arricchito che l'Iran potrebbe avere per non alimentare preoccupazioni circa la natura delle proprie attività di ricerca e sviluppo.

Per i prossimi sette mesi, dunque, rimarranno ancora in vigore le disposizioni stabilite dal JPOA: per beneficiare di un ulteriore, e progressivo, scongelamento di fondi iraniani depositati all'estero, rateizzati in *tranche* da 700 milioni di dollari al mese, per un totale di circa 5 miliardi, Teheran dovrà continuare a ridurre lo stock di uranio arricchito. In particolare, l'Iran dovrà convertire la maggior parte del proprio stock di ossido di uranio arricchito al 20% (circa 35 kilogrammi su 75 attualmente a disposizione) in materiale combustibile per il reattore di ricerca di Teheran; consentire l'accesso agli impianti di produzione delle centrifughe agli ispettori dell'AIEA, le cui visite saranno raddoppiate rispetto ai mesi passati e potranno avvenire senza un largo preavviso; limitare la ricerca e lo sviluppo di centrifughe di seconda generazione (IR-2M, IR-5, IR-6, IR-8), astenendosi dall'implementazione dell'impianto di Natanz e dall'ottenere una capacità operativa di queste centrifughe su larga scala.

Nonostante, dunque, siano i dettagli tecnici a rappresentare i principali argomenti di trattativa ancora in discussione, in realtà l'esito finale dei colloqui di Vienna, di fatto, è strettamente connesso ad una partita politica tra Iran e Comunità Internazionale, in particolare per Washington che, nell'ultimo anno, ha fatto di questo delicato rapporto una delle priorità fondamentali della propria agenda. In questi mesi, infatti, il dialogo sul programma nucleare iraniano è stato uno strumento utile sia a Teheran sia alla Casa Bianca per cercare di intraprendere un percorso di cauto e quanto mai prudente riavvicinamento dopo oltre trent'anni di interruzione dei rapporti diplomatici.

² Reazione chimica che consente di recuperare il plutonio dal combustibile nucleare e di impiegarlo come nuovo materiale fissile. Tale tecnologia può essere impiegata per lo sviluppo di armi nucleari.

Questa storica, sebbene al momento ancora embrionale, apertura reciproca rappresenta un dossier di particolare delicatezza per entrambi governi. **Sia l'Amministrazione Obama sia il Presidente iraniano Hassan Rouhani, infatti, si trovano non solo a dover difendere tale scelta dagli attacchi politici delle rispettive opposizioni**, ma anche a giustificare la volontà di portare avanti questo dialogo di fronte ad un'opinione pubblica influenzata da decenni di ostilità e diffidenza. Il fatto stesso che in entrambi i Paesi i colloqui sul nucleare siano diventati argomento caldo nel dibattito politico lascia intuire come la gestione del negoziato sia stata inevitabilmente influenzata dalla necessità di bilanciare l'interesse per le trattative con le esigenze di equilibrio nazionale.

L'importanza di stabilire dei punti di contatto per incrementare le possibilità di successo dei colloqui sembra trovar conferma nella serie di incontri riservati che Iran e Stati Uniti portano avanti dal 2013 in Oman, considerata da entrambi territorio sufficientemente neutrale per poter discutere in modo informale e riservato delle questioni di primario interesse.

La scelta di rinviare il termine ultimo per trovare una soluzione condivisa circa il programma nucleare iraniano, dunque, potrebbe rivelarsi una strategia vincente per il proseguo di questo delicato processo di riavvicinamento. Un eventuale accordo insoddisfacente per la leadership statunitense o iraniana, infatti, avrebbe potuto essere facilmente strumentalizzato dalle rispettive forze di opposizione interne, il Partito Repubblicano e l'establishment ultra-conservatore.

Soprattutto in Iran, l'accettazione di condizioni diverse da quelle concordate a livello nazionale, avrebbe potuto essere interpretata dall'opposizione come sintomo di debolezza della classe dirigente. In un Paese in cui la libertà di manovra dell'esecutivo in materie di interesse strategico per lo Stato (quale il dossier nucleare) è fortemente condizionata dalle prerogative concessegli dalla Guida Suprema, tale interpretazione avrebbe potuto avere pesanti conseguenze sulla possibilità di riprendere, anche sotto nuove forme, qualsiasi dialogo con la casa Bianca. **La posticipazione della deadline, dunque, sembra rispondere alla volontà condivisa da Washington e Teheran** di continuare ad utilizzare il negoziato sul nucleare come banco di prova per cercare di reimpostare le relazioni diplomatiche, punto di partenza fondamentale per ricreare un rapporto di fiducia in grado di allargare il dialogo anche ad altri dossier di interesse comune.

Ad oggi, infatti, il miglioramento dei rapporti bilaterali appare un'opportunità vantaggiosa sia per il governo iraniano sia per quello statunitense. L'Amministrazione Obama, da parte sua, sembra essere interessata a recuperare il rapporto con Teheran per costruire una nuova sponda politica all'interno di uno scenario tanto prezioso quanto complicato, quale il Medio Oriente, in cui l'Iran e la Comunità Internazionale si trovano ad avere per la prima volta un obiettivo comune: la lotta allo Stato Islamico (IS) in Siria e in Iraq.

In un momento in cui il gruppo jihadista sta mettendo a serio repentaglio la tenuta degli equilibri nel contesto mediorientale, **l'Iran sta emergendo sempre più non solo come prezioso interlocutore per arginare l'avanzata di IS**, ma soprattutto come attore di fondamentale importanza su cui puntare per cercare di garantire la stabilità della regione in un eventuale scenario post crisi. La recente dichiarazione del Presidente Obama di non escludere che gli Stati Uniti, in un prossimo futuro, possano riaprire la propria ambasciata a Teheran lascia trasparire quanto l'attuale governo statunitense si stia esponendo per cercare di portare questo processo di riavvicinamento ad un esito positivo.

Dopo le forti reazioni, interne e internazionali, suscitate lo scorso novembre dalla notizia dell'esistenza di lettere riservate inviate da Obama al Grande Ayatollah Ali Khamenei, infatti, l'ipotesi avanzata dal Presidente statunitense rappresenta un'ulteriore dimostrazione politica da parte della Casa

Bianca di voler offrire una mano tesa alla propria controparte iraniana per facilitare la riconciliazione tra i due governi.

D'altro canto, l'Amministrazione Rouhani guarda al dialogo con Washington come ad un prezioso primo passo verso una maggior apertura del proprio Paese a tutta la Comunità Internazionale. Tale processo, infatti, potrebbe agevolare lo stesso governo iraniano a compiere una serie di trasformazioni, politiche e istituzionali, che rafforzerebbero il potere dell'attuale esecutivo e ne aumenterebbero il consenso interno.

Il lungo periodo di isolamento internazionale a cui l'Iran è stato sottoposto dal '79 ha generato un sistema fortemente rigido, in cui i tradizionali centri di potere, espressione dell'establishment religioso e militare, sono riusciti ad accentrare nelle proprie mani i principali interessi politici ed economici nazionali e, conseguentemente, ad estendere la propria influenza in modo trasversale nella gestione dello Stato. Un esempio su tutti, quello delle Guardie rivoluzionarie, l'influente Corpo militare che risponde direttamente alla Guida suprema: fondate per difendere la Repubblica Islamica, le Guardie Rivoluzionarie sono progressivamente diventate uno dei principali attori economici del Paese, con interessi radicati, in particolare, nel settore dell'edilizia e dell'ingegneria civile.

Questa commistione tra potere politico e interesse economico ha creato un fitto tessuto di corruzione e di sperequazione, nonché un'inevitabile dispersione di risorse, che hanno gravato sulle già precarie condizioni economiche dello Stato. Inoltre, tale interconnessione ha sempre reso difficile l'attuazione da parte del governo di riforme economiche che, seppur positive per le finanze pubbliche, avrebbero potuto compromettere la tenuta di questi equilibri di potere.

In questo contesto, **il Presidente Rouhani sembra guardare con sempre maggior interesse all'apertura del Paese verso l'esterno**, nella speranza di trovare in nuovi rapporti internazionali un supporto politico ed economico con cui riuscire a superare il pressante ostruzionismo interno e, conseguentemente, a riformare quell'immobilismo che ha caratterizzato il sistema iraniano per oltre tre decenni. Portare a compimento con successo un pacchetto di riforme in grado di migliorare la qualità della vita della popolazione, inoltre, rappresenterebbe una preziosa opportunità per l'attuale esecutivo di rafforzare il consenso riscosso nell'opinione pubblica e, con esso, la propria posizione all'interno dello scenario politico nazionale.

I possibili spiragli per una trasformazione

Il progressivo deterioramento delle condizioni economiche affrontato dall'Iran negli ultimi sei mesi potrebbe ora creare lo spazio necessario al Presidente Rouhani per mettere in atto la propria agenda economica. Il recente calo mondiale del prezzo del petrolio (dimezzatosi nell'ultimo semestre da circa 120 dollari al barile a poco meno di 55), infatti, ha avuto un impatto disastroso sulle finanze di Teheran, per le quali le rendite derivanti dalla vendita del greggio rappresentano una voce di primaria importanza).

L'ingente danno causato dal deprezzamento del petrolio è solo l'ultimo fattore di criticità per le casse dello Stato, fortemente indebolite da anni di sanzioni imposte dalla Comunità Internazionale. Nonostante il governo di Rouhani negli ultimi due anni sia riuscito a stabilizzare le fluttuazioni della moneta nazionale e abbia portato il valore dell'inflazione al 17% (rispetto al 42% del 2013), l'alto tasso di disoccupazione e le timide prospettive di crescita danno ancora uno spaccato piuttosto preoccupante della situazione economica nel Paese.

Per cercare di porre rimedio alla crisi in corso, l'attuale governo sembra ora essere orientato a guardare agli investimenti stranieri come ad un'opportunità per arginare il progressivo assottigliamento delle finanze pubbliche. Come dichiarato dallo stesso Presidente Rouhani durante il forum economico

tenutosi a Teheran ad inizio gennaio, l'isolamento e l'esclusione dell'Iran dai mercati internazionali rappresentano due grandi ostacoli per le possibilità di crescita interna. Se in passato l'investimento straniero nel Paese era visto come una minaccia per la sicurezza nazionale, la palese apertura di Teheran ai capitali internazionali rappresenta ora una svolta significativa nella politica iraniana che potrebbe avere importanti effetti nel Paese in termini non solo macroeconomici, ma, soprattutto, politici.

L'interesse per una maggior internazionalizzazione del settore economico, infatti, si inserisce in un progetto di riforma di più ampio respiro, basato sulla ristrutturazione del sistema di tassazione (per includere anche le fondazioni gestite da ambienti religiosi e militari) e su una nuova ondata di privatizzazioni. Tale pacchetto di riforme è finalizzato, da un lato, all'incremento del gettito fiscale per mettere a disposizione del governo maggiori risorse con cui finanziare l'onerosa politica di sussidi destinati alle fasce di popolazione sotto la soglia di povertà (circa 7 milioni di cittadini); dall'altro, ad incentivare il settore privato per cercare di creare nuovi posti di lavoro in grado di assorbire, almeno parzialmente, l'alto numero di disoccupati.

Se portato a termine con successo, dunque, il programma di Rouhani potrebbe effettivamente alleggerire gli effetti economici e sociali causati da anni di crisi. Il miglioramento della qualità di vita della popolazione rappresenterebbe un importante successo per l'esecutivo, che potrebbe tradursi in un prezioso consolidamento del favore riscosso all'interno dell'opinione pubblica.

Un eventuale incremento del proprio bacino elettorale sarebbe fondamentale per il fronte pragmatico-riformista, di cui è espressione il Governo Rouhani, in vista dei più imminenti appuntamenti elettorali previsti per il 2016: le elezioni parlamentari e il rinnovo dell'Assemblea degli Esperti, l'organo consultivo costituzionalmente preposto alla nomina della Guida Suprema, i cui membri sono eletti direttamente dalla popolazione per un mandato di otto anni. Proprio la partita per l'Assemblea degli Esperti potrebbe rivelarsi di particolare importanza: data l'avanzata età e i recenti problemi di salute, infatti, non è da escludere che, nel breve periodo, l'Iran si trovi a dover assistere all'elezione della nuova Guida Suprema e che, dunque, l'Assemblea che uscirà dalle elezioni del 2016, sia chiamata a nominare il successore di Khamenei. I giochi di forza, quindi, potrebbero essere decisivi per i futuri equilibri istituzionali.

Un ampliamento dei consensi per il fronte moderato, inoltre, sarebbe decisivo per ampliare lo spazio di manovra dell'attuale governo, soprattutto in un momento in cui le forze di opposizione sembrano attraversare una fase di profonda divergenza. Negli ultimi mesi, infatti, sono emersi forti segnali di dissonanza all'interno del fronte conservatore in merito alla gestione da parte del governo Rouhani dei negoziati sul programma nucleare. In occasione del recente rinvio della scadenza, infatti, diverse sono state le reazioni tra l'*entourage* della Guida suprema, diviso tra chi, come **Ali Akbar Velayati** (Ministro degli Esteri della Repubblica Islamica dal 1981 al 1997) e **Ali Akbar Nategh-Nouri** (ex Ministro degli Interni), ha espresso il proprio favore per la scelta dei negoziatori iraniani di posticipare la deadline dell'accordo e gli ultra-conservatori, che hanno invece accusato il governo di eccessiva ingenuità per aver dato credito alle vane promesse di Washington.

Nonostante la stessa Guida suprema recentemente sia più volte intervenuta per cercare di attenuare le divergenze, sembra ormai essere sempre più profonda la discrepanza tra i tradizionalisti e la frangia degli ultra-conservatori, i così detti "fedeli ai principi" capeggiati all'Ayatollah Mezbah Yazd. Una simile spaccatura del fronte conservatore potrebbe spingere sempre più le frange più moderate, esasperate dalla rigidità delle posizioni immobiliste degli ultra-conservatori, a

guardare con maggior favore alla politica pragmatica di Rouhani, mettendo così in discussione l'influenza che gli ambienti più tradizionalisti hanno sempre avuto nell'assetto istituzionale del Paese.

Conclusioni

Gli importanti risvolti che la strategia di apertura internazionale del Presidente Rouhani potrebbe incentivare nel sistema politico-istituzionale iraniano rende il processo di riavvicinamento tra Iran e Comunità Internazionale una variabile chiave per lo sviluppo del Paese nel prossimo futuro. I colloqui in corso a Vienna sul programma nucleare, dunque, possono essere un primo punto di partenza dal quale cercare di sviluppare un meccanismo di consultazione più strutturato, che riesca a creare un rapporto di fiducia tra le parti coinvolte e a favorire la ripresa e il miglioramento dei rapporti diplomatici con Teheran.

La conduzione degli incontri tra Iran e P5+1 nelle prossime settimane sarà decisiva soprattutto per i negoziatori iraniani e statunitensi non solo per trovare possibili punti di contatto sui quali scommettere per l'esito positivo del negoziato, ma anche per scongiurare che i giochi di forza all'interno delle rispettive opposizioni di governo compromettano un processo che potrebbe portare importanti benefici per entrambe le parti.

Questa tendenza potrebbe verificarsi soprattutto negli stati Uniti, dove il partito Repubblicano, da sempre ostile al dialogo con l'Iran, ha ottenuto la maggioranza al Congresso, in seguito alle elezioni di *mid term* dello scorso autunno. Sarebbe già allo studio, infatti, un disegno di legge per imporre un nuovo pacchetto di sanzioni contro Teheran da applicare prima della scadenza della nuova deadline. Se implementato, tale provvedimento metterebbe in seria difficoltà il proseguo delle trattative e renderebbe vano ogni sforzo portato avanti sia dal Governo Rouhani, sia dall'Amministrazione Obama che, al suo ultimo mandato, sta investendo ogni risorsa diplomatica ancora a disposizione per cercare di ottenere un risultato storico su cui costruire la propria eredità politica.

In questo contesto, benché fino ad ora non sia stato direttamente coinvolto nei negoziati di Vienna, il nostro Paese potrebbe ritagliarsi un ruolo di prezioso facilitatore nel processo di riavvicinamento tra Iran e Comunità Internazionale, in particolare tra governo iraniano e Unione Europea. In virtù delle positive relazioni bilaterali, infatti, l'Italia può farsi promotrice del valore politico e dell'importanza strategica del dialogo con l'Iran. Per voce dell'Alto Rappresentante per la Politica Estera e la Sicurezza Comune, Federica Mogherini, inoltre, l'esperienza italiana potrebbe offrire importanti spunti di riflessione in ambito europeo e incentivare gli Stati membri a guardare con sempre maggior interesse ad un processo di estrema importanza per gli equilibri internazionali.

*Le opinioni riportate in questa nota sono riferibili esclusivamente all'Istituto autore della ricerca.
Coordinamento redazionale a cura di:*

Camera dei deputati
SERVIZIO STUDI
DIPARTIMENTO AFFARI ESTERI
Tel. 06.67604939
e-mail: st_affari_esteri@camera.it
<http://www.parlamento.it/osservatoriointernazionale>