



Centro Studi Internazionali

# L'intesa di Losanna e la futura scommessa sull'Iran

di Francesca Manenti

MAGGIO 2015

Lo scorso 2 aprile a Losanna il così detto gruppo dei 5+1 e i negoziatori iraniani hanno raggiunto un'intesa politica sul dossier nucleare che dovrebbe servire da linea guida per la conclusione dell'accordo definitivo entro la scadenza del prossimo 30 giugno. Se implementate nei prossimi mesi, le disposizioni pattuite dovrebbero portare ad una sensibile riduzione dell'attuale portata del programma iraniano, sia in termini di quantità di combustibile nucleare prodotto sia di livello di tecnologia impiegato. Con questa intesa, infatti, Teheran avrebbe acconsentito:

- a limitare per quindici anni la percentuale di arricchimento dell'uranio al 3.67% e il proprio stock di uranio impoverito a 300 kilogrammi;
- a tenere attive poco più di 5.000 centrifughe (delle circa 19.000 attualmente installate) di prima generazione e ad interrompere l'installazione di centrifughe di nuova generazione<sup>1</sup>;
- a mantenere attivo solo il sito di Natanz, profondamente ridimensionato nelle dimensioni, e ad interrompere per quindici anni qualsiasi attività di arricchimento dell'uranio nello stabilimento di Fordow, che sarà convertito in un

---

<sup>1</sup> Circa 1.000 centrifughe di seconda generazione non saranno smantellate ma dovrebbero essere comunque tenute inattive almeno per i prossimi dieci anni.

centro di fisica e tecnologia nucleare;

- a modificare il progetto del reattore ad acqua pesante di Arak (IR-40) che, se portato a termine, avrebbe garantito all'Iran la capacità di convertire il combustibile nucleare esausto in plutonio (il così detto riprocessamento).<sup>2</sup> ;
- a garantire agli ispettori dell'Agenzia Internazionale per l'Energia Atomica (AIEA) il controllo di tutta la filiera di produzione del materiale fissile (miniere di uranio, siti di trattamento del minerale, stabilimenti di uranio, nonché di produzione delle centrifughe e di stoccaggio del combustibile).

Nonostante l'intesa sia stata accolta come una svolta storica, in realtà diversi sono gli ostacoli che ancora potrebbero impedire una definitiva risoluzione della disputa sul nucleare di Teheran. La natura prettamente politica dell'accordo, finalizzato non tanto a definire i cavilli tecnici quanto a ribadire il comune interesse nel trovare una quadratura definitiva del cerchio, sembra aver spinto i negoziatori a non porre sul tavolo di Losanna dossier spinosi, che avrebbero potuto compromettere gli sviluppi dei colloqui. In

---

<sup>2</sup> Il riprocessamento è un processo chimico che permette la separazione del combustibile nucleare esausto nelle sue componenti fondamentali, tra cui il plutonio. Quest'ultimo, a sua volta, può essere impiegato come nuovo materiale fissile da impiegare nelle reazioni nucleari.

primis la questione delle sanzioni, punto focale nell'agenda del governo iraniano e, dunque, argomento decisivo per il successo del negoziato. Nonostante l'approssimarsi della deadline, le posizioni dei mediatori in materia rimangono ancora piuttosto rigide: da una parte, il governo iraniano spinge per ottenere al momento della firma dell'accordo un completo sollevamento di tutte le disposizioni attualmente in vigore. Dall'altra, i negoziatori internazionali rimangono fermi nel proporre una riduzione delle sanzioni graduale e vincolata all'effettiva implementazione delle disposizioni previste dal testo finale. Un secondo punto dolente, ma strettamente connesso al precedente, potrebbe, dunque, essere rappresentato proprio dall'annosa questione di concordare un meccanismo di verifica in grado di garantire alla Comunità Internazionale il costante adempimento da parte del governo iraniano degli impegni presi.

In questo contesto, un aiuto significativo potrebbe giungere dall'AIEA, che, dal settembre 2013 sta portando avanti un cauto, ma fino ad ora profittevole, percorso di collaborazione con le autorità iraniane per far chiarezza sulla portata e la natura del programma nucleare di Teheran. Se già a partire dalla firma del Joint Plan of Action (nel novembre 2013) era stato stabilito, di fatto, un punto di convergenza tra il canale AIEA-Iran e Iran-5+1, nel caso in cui il prossimo 30 giugno si riuscisse a finalizzare un accordo, l'Agenzia stessa potrebbe diventare quel meccanismo di garanzia tanto

auspicato dai negoziatori internazionali per assicurare la trasparenza della condotta di Teheran nei mesi successivi alla firma. Se, infatti, le valutazioni dell'AIEA dovessero essere effettivamente vincolanti per l'eliminazione del regime sanzionatorio, non solo il potere contrattuale dell'Agenzia nei confronti di Teheran verrebbe inevitabilmente rafforzato, ma soprattutto il governo iraniano potrebbe essere portato a concedere una maggior disponibilità e libertà di manovra all'Agenzia, così da poter beneficiare di eventuali agevolazioni pattuite.

Di fronte ad una simile eventualità, per esempio, l'Iran potrebbe accettare di ratificare il Protocollo Addizionale integrativo del Trattato di non Proliferazione Nucleare, attualmente ancora in sospeso. Per assicurare un'assoluta trasparenza degli Stati firmatari in merito alle proprie attività nucleari, tale Protocollo conferisce agli ispettori internazionali dell'AIEA la possibilità di adottare misure straordinarie, tra cui il libero accesso, con breve preavviso, a tutti gli edifici presenti nel sito nucleare o sospettati di essere sede di attività di ricerca e sperimentazione non dichiarata. Non è da escludere, inoltre, che la natura super partes dell'Agenzia, da un lato, e la necessità di scongiurare qualsiasi ostacolo allo sblocco delle sanzioni internazionali, dall'altro, possano spingere le autorità iraniane a concedere agli ispettori, in virtù di tale Protocollo, anche l'accesso al tanto discusso sito di Parchin, il complesso militare situato a circa 20 chilometri da

Teheran, considerato dalla Comunità Internazionale un possibile sito di sperimentazione nucleare non dichiarato. I tecnici dell'AIEA, infatti, hanno più volte sollevato il sospetto che all'interno del complesso siano state condotte simulazioni di esplosivo ad alto potenziale<sup>3</sup> e che il sito possa ospitare, o lo abbia fatto in passato, un centro di ricerca per la miniaturizzazione delle cariche nucleari, tecnologie indispensabili per l'acquisizione di una capacità atomica a fini militari. Nonostante l'insistenza da parte di molti attori internazionali, in questi anni le autorità iraniane si sono sempre rifiutate di includere nelle trattative con la Comunità Internazionale il "dossier Parchin", considerato materia sensibile per la tutela degli interessi nazionali. Benché al momento l'establishment iraniano continui a considerare Parchin esterno a qualsiasi trattativa, nei prossimi mesi, eventuali effetti positivi che il sollevamento delle sanzioni potrebbe generare potrebbero spingere Teheran a rivedere la propria posizione.

In questo contesto, dunque, il rapporto Iran-AIEA potrebbe risultare il tavolo ideale a cui demandare la risoluzione delle questioni prettamente tecniche, permettendo così alla trattativa inter-governativa P5+1-Teheran di salvaguardare il delicato processo politico di

avvicinamento tra le parti sotteso al negoziato. La possibilità di garantire una maggior trasparenza del progredire dell'attività nucleare iraniana, infatti, favorirebbe la creazione di un reciproco, per quanto iniziale, rapporto di fiducia, che, da un lato, accelererebbe la discussione dei dossier ancora in discussione (scongiurando che i dettagli tecnici ancora insoliti possano trasformarsi in effettivi fattori di criticità), dall'altro, costituirebbe una preziosa base da cui partire per rilanciare effettivamente le relazioni di e verso Teheran. L'istituzionalizzazione dei controlli degli ispettori internazionali e la conseguente creazione di uno strutturato meccanismo di verifica nel tempo della condotta iraniana potrebbero rivelarsi un importante strumento a disposizione anche di quei governi coinvolti nella trattativa, per i quali il buon esito del negoziato rappresenta non solo un successo diplomatico ma soprattutto un'importante vittoria politica in grado di consolidare il proprio consenso interno. Infatti, la possibile sottoscrizione di un accordo sul nucleare trova diffuse opposizioni sia nel palcoscenico politico americano sia all'interno della leadership iraniana.

Se, al momento, in Iran anche le più strenue resistenze da parte degli ambienti ultra-conservatori al dialogo con Washington sembrano cedere il passo di fronte alle prospettive dei possibili benefici legati alla risoluzione della questione nucleare, il fattore fiducia rimane una variabile fondamentale

<sup>3</sup> In particolare, viene contestato alle autorità di Teheran di aver costruito, all'interno di uno degli edifici nel sito, una camera cilindrica dotata di un sistema aria-acqua, per esperimenti idrodinamici, in cui simulare la detonazione di circa 70 chilogrammi di esplosivo ad alto potenziale unito a surrogati di combustibile nucleare.

soprattutto per l'Amministrazione Obama, per assicurare non tanto la firma del tanto agognato accordo quanto la sua sostenibilità nel lungo periodo.

In una fase tanto delicata per l'esito del processo di riavvicinamento a Teheran, scommessa politica che potrebbe diventare uno storico lascito per il Presidente Obama, Washington si trova a dover farsi garante dell'affidabilità dell'impegno iraniano sia nei confronti della classe politica interna sia dei tradizionali alleati, in primis in Medio Oriente ma anche nel Vecchio Continente. Per quanto concerne il fronte interno, il convincimento del Congresso sull'effettiva attendibilità della parola di Teheran, ad oggi, non solo sembra indispensabile per poter implementare le disposizioni del futuro accordo, ma soprattutto potrebbe mettere al sicuro il patto da eventuali cambiamenti di sensibilità politica all'interno della Casa Bianca, in vista delle prossime elezioni presidenziali. Come sancito dalla legge approvata dalle Camere nelle scorse settimane, spetterà al Congresso valutare l'idoneità dell'accordo per procedere al sollevamento delle sanzioni. Tale passaggio potrebbe avere un duplice e antitetico effetto. Se le Camere dovessero effettivamente negare la rimozione delle sanzioni economiche, sarebbe altamente probabile che il governo iraniano, per il quale il flusso di risorse derivante dalla revisione del regime sanzionatorio rappresenta uno dei principi cardine alla base della trattativa, decida di fare un passo indietro, con ovvie

ripercussioni sulla tenuta di un eventuale patto. D'altro canto, se il testo definitivo dell'accordo dovesse convincere il Congresso dell'affidabilità di Teheran, o quanto meno dell'esistenza di un efficace meccanismo di controllo, la convalida da parte dell'organo legislativo sarebbe un'importante garanzia per la tenuta dell'intesa. Nonostante non sia da escludere che una vittoria da parte dei repubblicani alle prossime elezioni possa determinare un cambio di atteggiamento nei confronti del rapporto con l'Iran, la formulazione negli ultimi anni di nuove priorità strategiche potrebbe spingere Washington a cercare di portare avanti una politica di distensione verso Teheran che permetterebbe alla nuova Amministrazione di focalizzare i propri sforzi verso nuovi e più interessanti scenari, quale il Pacifico.

Nonostante il passaggio al Congresso potrebbe rappresentare un effettivo problema per l'implementazione di un accordo finale, la vera sfida per la Casa Bianca sembra ancora giocarsi all'interno dello scenario mediorientale. L'apertura al dialogo con Teheran, infatti, non solo ha ulteriormente raffreddato le già compromesse relazioni tra l'attuale Amministrazione Obama e il Primo Ministro israeliano Benjamin Netanyahu, ma ha anche suscitato un forte scetticismo da parte delle Monarchie del Golfo (ad eccezione dell'Oman, da sempre vicino al governo di Teheran), in primis dell'Arabia Saudita, che vede in Teheran il più diretto

rivale per la salvaguardia della propria leadership nella regione. Il progressivo disimpegno degli Stati Uniti dalle questioni mediorientali, da un lato, e l'impegno della Casa Bianca nel cercare di riabilitare l'Iran sulla scena internazionale, dall'altro, infatti, hanno portato i Paesi circostanti ad irrigidire le proprie posizioni nei confronti del vicino sciita, al fine di scongiurare un possibile rafforzamento dell'influenza iraniana e, con esso, un brusco cambiamento delle attuali dinamiche di potere all'interno della regione. Le rassicurazioni fino ad ora offerte da Washington non sembrano ancora aver sortito l'effetto desiderato: nonostante il recente summit organizzato dal Presidente Obama con i Capi di Stato del Consiglio di Cooperazione del Golfo (CCG), tenutosi a Washington lo scorso 14 maggio, sia stata l'occasione per ribadire il reciproco interesse nel rafforzare la cooperazione tra Stati Uniti e GCC in materia di Difesa, intelligence e sicurezza, da parte da parte degli alleati nel Golfo permangono ancora molti dubbi sulle future ripercussioni che la riabilitazione internazionale dell'Iran potrebbe sortire per la stabilità nella Penisola arabica. L'assenza del nuovo Re saudita, Salman, dal vertice di Camp David, infatti, ha messo in luce non solo l'attuale difficoltà politica tra Washington e Riyadh, ma soprattutto la consapevolezza da parte dell'Arabia Saudita che, per quanto la Casa Bianca stia tendendo una mano verso i Paesi del Golfo, la riformulazione delle politiche statunitensi nei confronti del Medio Oriente sembrano indirizzate a voler

creare un nuovo equilibrio all'interno della regione. In virtù di tale progetto, il recupero del rapporto con l'Iran potrebbe fornire a Washington una nuova sponda politica all'interno di uno scenario tanto prezioso quanto complicato, in cui Teheran sembra essere sempre più un attore su cui puntare per cercare alternative diplomatiche nella regione.

In questa direzione, una sponda utile alla strategia di Washington potrebbe provenire dall'Europa: il tradizionale legame con Washington, da un lato, e l'interesse per gli sviluppi degli equilibri in Medio Oriente dall'altro, potrebbero spingere i Paesi europei ad offrire alla Casa Bianca il proprio supporto nel creare quel clima di fiducia nei confronti di Teheran necessario non solo per sviluppare i rapporti con il governo iraniano, ma soprattutto per coinvolgere Teheran anche su dossier diversi da quello nucleare. In primis la lotta allo Stato Islamico, sfida verso cui per la prima volta Comunità Internazionale e Iran si trovano ad avere obiettivi strategici comuni e per il quale il contributo iraniano potrebbe diventare, nei prossimi anni, sempre più decisivo.

In un momento tanto delicato per il successo del lungo processo di avvicinamento tra Iran e Comunità Internazionale, in cui le questioni tecniche sembrano essere solo funzionali a costruire una prima forma di fiducia tra le parti, dunque l'Unione Europea potrebbe cogliere l'occasione e accreditarsi sia agli occhi

dell'alleato transatlantico sia dei propri partner in Medio Oriente quale facilitatore di un dialogo che sta diventando sempre più indispensabile per i futuri sviluppi internazionali. Lo storico rapporto che l'Europa può vantare con molti degli Stati regionali, non solo l'Iran, ma anche Israele, infatti, fanno dell'Unione Europea l'attore ideale per assumere la leadership nel processo di ridefinizione degli equilibri di un'area le cui dinamiche si riflettono inevitabilmente sulla stabilità del Mediterraneo e, dunque, del Vecchio Continente. Un incoraggiante segnale è già stato lanciato dall'Alto Rappresentante per la Politica Estera dell'Unione Europea, Federica Mogherini, la cui presenza a Losanna ad inizio aprile ha testimoniato l'interesse europeo di incrementare il proprio impegno per giungere ad una soluzione diplomatica della questione nucleare e, soprattutto, di cercare di esprimere una sola voce in merito ad una questione così importante per i futuri equilibri internazionali. Tuttavia, lo scetticismo con cui alcuni Paesi ancora guardano all'Iran (per esempio la Francia), potrebbe rallentare l'emersione di un protagonismo europeo in questa direzione.

Per cercare di scongiurare questa eventualità, l'Italia potrebbe fare un passo in avanti e assumere l'iniziativa. In virtù delle storiche e positive relazioni bilaterali, il nostro Paese potrebbe farsi promotore dell'apertura politica ed economica verso Teheran, ponendosi come esempio concreto di come l'esistenza di una reciproca fiducia favorisca

lo sviluppo di relazioni più strutturate e foriere di benefici reciproci. La promozione di una politica di maggior apertura verso l'Iran e il rafforzamento dell'impegno per un concreto coinvolgimento del governo iraniano nella dialettica globale permetterebbe all'Italia non solo di riaffermare il proprio status di porta di ingresso al Vecchio Continente, ma soprattutto di accreditarsi come traino dell'impegno europeo per trasformare l'Iran in un vero e proprio partner su cui contare per la gestione delle crisi in uno scenario tanto strategico quanto quello mediorientale.