



CENTRO STUDI
INTERNAZIONALI

Il futuro dell'Iran Deal senza gli Stati Uniti

di Francesca Manenti

MAGGIO 2018

Martedì 8 maggio il Presidente Donald Trump ha annunciato la sospensione della partecipazione degli Stati Uniti dal Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA), l'accordo firmato nel 2015 con l'Iran per la rimodulazione del programma di ricerca nucleare. Anticipata rispetto alla scadenza prevista dalla legge statunitense di implementazione del patto (prevista per il 12 maggio), giunge a suggello della contrarietà dell'attuale Amministrazione nei confronti dell'accordo, considerato insufficiente per limitare non tanto la possibilità tecnica per l'Iran di acquisire una capacità atomica militare quanto l'espansione dell'influenza politica nella regione. Il passo indietro dovrebbe aprire la strada ad un ripristino del regime sanzionatorio imposto fino al 2016 contro la Repubblica Islamica, finalizzato a colpire settori chiave per l'economia interna e ad impedire uno sviluppo tecnologico-industriale in grado di trainare la crescita del Paese.

La decisione di Trump, tuttavia, non annulla di per sé il JCPOA, di cui gli Stati Uniti sono solo uno dei firmatari e che vede coinvolti anche Cina, Russia, Germania, Francia e Gran Bretagna, nonché l'Unione Europea. Sia da parte di Bruxelles sia dal così detto gruppo EU3 è giunto un unanime disappunto rispetto alla decisione di Trump già nelle ore immediatamente successive al discorso del Presidente. Il giro di visite effettuato alla Casa Bianca tra fine aprile e i primi giorni di maggio dal Presidente francese, Emmanuel Macron, dalla Cancelliera tedesca, Angela Merkel e dal Segretario agli Esteri inglese, Boris Johnson, hanno evidenziato la comune posizione di Francia, Germania e Gran Bretagna dell'importanza di provare a salvare l'intesa con l'Iran. Questa convergenza di interessi, ribadita dal comunicato dell'Alto Rappresentante dell'UE, Federica Mogherini, ha ribadito come il sostegno al JCPOA incarni la volontà politica dell'Europa di portare avanti un percorso di riavvicinamento con la Repubblica Islamica, che si era irrigidito negli anni dell'ultimo mandato dell'ex Presidente Mahmoud Ahmadinejad e che aveva permesso di ritrovare un dialogo positivo in occasione del negoziato sul nucleare.

Proprio l'impegno europeo potrebbe ora essere la variabile chiave per garantire la tenuta dell'attuale framework di cooperazione con il governo di Teheran nel prossimo futuro. Già prima dell'imposizione delle sanzioni da parte europea nel 2010, l'UE rappresentava il primo partner commerciale per l'Iran e, nonostante non siano ancora stati equiparati i valori del passato, le importazioni dall'Iran verso il mercato europeo sono cresciute del 347% tra il 2015 e il 2016. Nel solo 2017, l'interscambio commerciale si è attestato intorno ai 30 miliardi di euro e gli investimenti di aziende europee in

settori strategici, quali idrocarburi, tecnologia green, automotive, infrastrutture (fisiche e ICT), macchinari industriali, hanno testimoniato l'interesse del Vecchio Continente nei confronti dell'interlocutore persiano. Le critiche crescenti da parte della Casa Bianca nei confronti dell'accordo e dell'Iran avevano spinto i Paesi europei a studiare un modo per mettere in sicurezza il rapporto con Teheran già dalla fine dello scorso anno. Il nodo più duro da sciogliere è sempre stato legato al riflesso incondizionato che le sanzioni rimaste in vigore da parte degli Stati Uniti hanno esercitato su aziende e banche europee, scoraggiando, o quantomeno disincentivando, una ripresa a pieno regime degli scambi con l'Iran. Nonostante il sistema bancario del Paese fosse stato riconnesso al sistema SWIFT¹ all'inizio del 2016, il timore di incorrere in penali a causa delle limitazioni previste dalla legislazione statunitense e le difficoltà per il rilascio del visto per gli Stati Uniti in seguito ad un viaggio nella Repubblica Islamica, hanno frenato banche ed aziende europee nell'allacciare rapporti di natura economica con gli interlocutori iraniani. Per cercare di oltrepassare questo ostacolo alcuni Paesi europei, tra cui l'Italia, hanno stretto con il governo di Teheran accordi quadro bilaterali di finanziamento tra istituti di credito, all'interno del quale una parte fa da garante per la tipologia di rischio a cui è esposta l'altra, per stanziare le risorse necessarie alla realizzazione di progetti comuni².

La capacità dell'Europa di continuare ad onorare le disposizioni previste dall'accordo e, di conseguenza, di assicurare al governo iraniano l'assenza di sanzioni economiche rappresenta la variabile chiave per gli sviluppi futuri dell'accordo. Come confermato dal Ministro degli Esteri Javad Zarif, infatti, da essa dipende la possibilità per Teheran di restare all'interno del quadro di cooperazione delineato dal JCPOA o, al contrario, fare un passo indietro e ritirare gli impegni impresi per la limitazione del proprio programma nucleare. La posizione iraniana trova la propria ragion d'essere nell'importanza da sempre attribuita all'accordo nucleare dal governo dell'attuale Presidente Hassan Rouhani. Il leader del fronte pragmatista ha sempre fatto del processo di riapertura verso la Comunità Internazionale, di cui il JCPOA doveva essere strumento facilitatore, il cavallo di battaglia per eccellenza dei suoi due mandati alla guida dell'esecutivo. La scommessa fatta sul negoziato ha comportato un importante

¹ SWIFT è l'acronimo di Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunications, con sede in Belgio. Indica un Sistema di messaggistica utilizzata dalle banche mondo per scambiare informazioni ed istruzioni sul trasferimento di somme di denaro in tutto il mondo. L'esclusione dal sistema SWIFT comporta, di fatto, l'impossibilità per le banche del Paese di gestire movimentazioni di denaro da e con l'estero. L'Iran era stato escluso da questa rete nel 2012.

² Nel caso italiano, Invitalia ha firmato con Bank of Industry and Mine e Bank of Middle East un accordo quadro di finanziamento (Master Credit Agreement), per lo stanziamento di fondi per progetti e partnership realizzati in Iran da imprese dei due Paesi. La società italiana garantirà l'apertura di linee di credito alle due banche per un valore massimo di 5 miliardi, per singoli progetti di finanziamento, e il governo iraniano coprirà con garanzia sovrana ciascuno di essi.

sforzo politico da parte di Rouhani, che si è trovato a dover giustificare agli occhi delle opposizioni e degli ambienti ultraconservatori interni la decisione di dare fiducia allo storico antagonista statunitense per privare a rilanciare l'economia interna. Gli scarsi risultati fino ad ora ottenuti in termini di crescita e di miglioramento della qualità di vita anche in seguito al sollevamento delle sanzioni ha messo in seria difficoltà l'attuale esecutivo, per il quale è diventato sempre più difficile non prestare il fianco alle critiche interne e a quella retorica populista che incolpava il Presidente di essere stato eccessivamente remissivo nel cedere alle pressioni provenienti dall'esterno. Inoltre, il riaccendersi della dialettica antagonista con gli Stati Uniti in seguito al netto cambio di atteggiamento dell'Amministrazione Trump rispetto alla precedente sia nel dialogo con Teheran sia nelle relazioni con i rivali regionali, ha ulteriormente alimentato un clima di incertezza che ha contribuito a destabilizzare le già precarie condizioni economiche³.

Per il Governo Rouhani, dunque, il passo indietro degli Stati Uniti rappresenta una pesante defianza politica che potrebbe comportare ripercussioni sul piano interno, in termini di credibilità agli occhi dell'opinione pubblica e, soprattutto, di libertà di manovra nei confronti di quegli ambienti più oltranzisti che hanno sempre considerato gli interessi strategici del Paese antitetici rispetto a quelli statunitensi nell'area. Per poter scongiurare che il tanto ricercato accordo sul nucleare possa trasformarsi in una pericolosa lama a doppio taglio, Teheran guarda ora alla sponda europea per trovare un aiuto con il quale dimostrare che l'uscita degli Stati Uniti non abbia svuotato di significato il patto e il percorso di ricostruzione di un rapporto di fiducia con l'Occidente.

Una prima conferma in questa direzione sembra giungere dall'incontro avvenuto a Roma lo scorso 3 maggio tra esponenti dei Ministeri degli Esteri di Italia, Germania, Francia e Gran Bretagna e il Vice Ministro degli Esteri Hossein Jaber Ansari e presieduto dal Segretario Generale dell'European Union External Action Service (EEAS) Helga Schmid. Benché non siano stati resi noti i punti all'ordine del giorno, il tempismo con cui è stato organizzato e la composizione delle delegazioni presenti lasciano pensare che l'incontro sia stato un primo momento di confronto tra le parti per valutare come poter procedere per salvaguardare la validità dell'accordo nel prossimo futuro. Il compito arduo affidato all'Europa consisterà nel trovare un punto

³ Per approfondire si rimanda a "La delicata situazione economica in Iran" <http://www.cesi-italia.org/contents/La%20delicata%20situazione%20economica%20in%20Iran.pdf>

di equilibrio tra le problematiche economiche che le eventuali nuove sanzioni statunitensi creeranno nei rapporti con il sistema iraniano e la volontà politica di preservare (e sostenere indirettamente) le forze centriste ad oggi al governo a Teheran.

Entrambi i lati della medaglia sembrano prospettare diverse difficoltà per il Vecchio Continente, sia a livello di Unione sia di singoli Stati membri. Sotto il profilo economico, è innegabile che un eventuale ripristino del regime sanzionatorio da parte di Washington potrebbe accentuare quelle difficoltà che già vengono riscontrate da parte delle banche e delle aziende europee nel fidarsi ad investire in o nel rapporto con le controparti in Iran. Sarebbero già allo studio di Bruxelles delle disposizioni per proteggere i propri attori economici da sanzioni o ritorsioni da parte degli Stati Uniti a fronte di rapporti economici con realtà iraniane. Già nel 1996, l'Unione Europea aveva approvato una regolamentazione che bloccasse l'applicazione extraterritoriale delle sanzioni imposte dagli Stati Uniti contro Cuba, Iran e Corea del Nord. Tale provvedimento è finalizzato sostanzialmente a creare una sorta di ombrello protettivo a disposizione di aziende e realtà europee che fossero interessati al rapporto con l'Iran, al fine di permettere loro di effettuare transazioni in dollari senza incorrere in possibili penalità da parte statunitense. Questo scudo, tuttavia, potrebbe risultare poco efficace se gli Stati Uniti ponessero limiti più delineati, quali l'esclusione di qualsiasi realtà intrattenga affari con attori economici in Iran dal sistema finanziario statunitense o l'interdizione delle stesse dal mercato nazionale. Per quanto un aiuto potrebbe giungere dalla recente decisione presa dalle autorità iraniane di utilizzare l'euro come moneta di riferimento per gli scambi internazionali (e non più il dollaro), l'importanza del rapporto economico con il partner atlantico metterebbe comunque in seria difficoltà i Paesi europei nel mettere a repentaglio la relazione bilaterale.

Dai successi conseguiti nella dimensione economica dipenderà inevitabilmente anche la possibilità di preservare il valore politico dell'accordo. La validità del JCPOA, infatti, vincola l'Iran a rispettare i propri impegni nel ridimensionare il programma di ricerca nucleare ed è visto dai Paesi europei come un quadro di riferimento importante per assicurare il contenimento della capacità atomica della Repubblica Islamica. Tuttavia, come riscontrato dalla sopracitata visita dei leader EU3 alla Casa Bianca, alcuni Stati membri considerano necessario utilizzare il canale di dialogo ormai aperto con Teheran per provare a trovare dei punti di convergenza su questioni di interesse comune, che potrebbero in qualche modo ammorbidire la posizione di Washington stessa. Tra queste non solo il limite dell'espansione dell'influenza persiana all'interno

della regione, ma anche il tanto discusso programma balistico di Teheran. Per quanto la posizione del governo iraniano non lascia alcuno spazio ad una rinegoziazione del JCPOA, non è da escludere che il mantenimento dell'accordo possa portare i negoziatori iraniani a valutare la possibilità di aprire eventuali nuovi tavoli di dialogo su tematiche di respiro maggiormente regionale. Così come nel 2015 la convergenza degli interessi iraniani e internazionali sulla lotta a Daesh in Medio Oriente aveva creato condizioni favorevoli al dialogo ed agevolato la trattativa sul nucleare, l'Europa potrebbe questa volta partire proprio dal comune interesse con l'Iran di preservare l'accordo in vigore per cercare di trovare dei punti di trattativa su questioni urgenti a livello internazionale, quali la perdurante guerra in Siria. Il compito della diplomazia europea di tenere in piedi il dialogo con Teheran, tuttavia, potrebbe risultare ulteriormente complicato dalla minor elasticità negoziale con cui la controparte iraniana sembrerebbe destinata a sedersi al tavolo. Forte delle certificazioni fino ad ora ricevute da parte dell'Agenzia Internazionale per l'Energia Atomica sul rispetto delle condizioni poste dal JCPOA, infatti, il governo iraniano potrebbe adottare un approccio meno flessibile rispetto ai negoziati del 2015. Da una parte, perché le tematiche sulle quali si vorrebbe aprire una trattativa sono da sempre una prerogativa non del Ministero degli Esteri ma della Difesa (come il programma balistico) o di quelle forze ultraconservatrici (quali le Guardie della Rivoluzione) che si sono ormai ritagliate un ruolo primario nella definizione della strategia regionale dell'Iran. Dall'altra, per quanto interessati a preservare la validità dell'accordo, il Governo Rouhani in questo momento storico ha la necessità di dimostrare all'elettorato interno e alle opposizioni politiche di tenere il punto e di portare avanti il rapporto con la Comunità Internazionale con l'obiettivo di preservare gli interessi nazionali del Paese. Per questo, in un momento in cui la messa in discussione dell'intesa è stata motivata da un passo indietro deliberato di Washington, motivato dalla volontà di lanciare un segnale di chiusura politica nei confronti di Teheran invece più che da effettive preoccupazioni sul potenziale militare della Repubblica Islamica, per il governo iraniano preservare il proprio ruolo e la propria influenza all'interno della regione sembra diventare sempre più una questione di interesse nazionale.