

## ITALIA E IRAN: OPZIONI E POLITICHE

di Roberto Aliboni

Cooperazione economica

L'Italia ha tradizionalmente sostenuto un ruolo non indifferente nello sviluppo economico dell'Iran contemporaneo. Cinque anni dopo l'instaurazione della Repubblica Islamica lo stesso ruolo sembra palesarsi come possibile, nell'ambito di una interessante continuità.

Per rendersene conto si può tornare sommariamente sui rapporti fra l'Italia e l'Iran al momento in cui le forze politiche della Repubblica Islamica si sostituivano allo scià. Alla fine del 1978 l'Italia aveva importato petrolio greggio per 14,3 milioni di tonnellate, cioè un ammontare pari al 13,2% delle sue importazioni totali nello stesso periodo (1). Nell'ambito del commercio non petrolifero l'Italia occupava il settimo posto nella graduatoria dei fornitori, dopo USA, Repubblica Federale di Germania (RFG), Giappone, Regno Unito, Francia e India. Al tempo stesso figurava come il quarto cliente, dopo URSS, RFG e USA. Il dato più significativo, tuttavia, era dato dall'ammontare in essere delle commesse per lavori di ingegneria industriale e civile che risultava pari a circa 5.700 miliardi di lire.

Oggi le commesse, dopo aver subito una pressochè generale sospensione o cancellazione, non sono neppure lontanamente paragonabili alla situazione che si poteva registrare alla caduta dello scià. Nel 1983 nondimeno l'Italia figura come il secondo importatore dall'Iran, dopo il Giappone, e come il quinto fornitore, dopo la RFG, il Giappone, la Turchia e il Regno Unito. Le importazioni di greggio continuano invece ad essere sostenute: nel 1982 sono state pari a circa 12,8 milioni di tonnellate e nel 1983 si sono mantenute più o meno sullo stesso livello. Nel 1982 le importazioni dall'Iran hanno costituito il 16% delle importazioni totali di greggio dell'Italia registrando un'accresciuta importanza di questo paese rispetto all'epoca dello scià come fonte di approvvigionamento dell'Italia. La sostenutezza di tali importazioni è responsabile dello sbilancio a favore dell'Iran che caratterizza l'intercambio con l'Italia. In assenza di una adeguata dinamica delle commesse, lo sbilancio è assai rilevante, essendo le importazioni italiane totali

1

I dati sulle importazioni di petrolio sono calcolati sulle statistiche disponibili in ENI, Energia e Idrocarburi 1983, Roma, Palombi, dicembre 1983

6402

pari a circa tre volte l'ammontare delle esportazioni totali verso l'Iran. Nel 1983 le esportazioni italiane sono aumentate del 40% rispetto all'anno precedente, mentre quelle dell'Iran verso l'Italia sono aumentate del 6% circa. Tuttavia, mentre è difficile attribuire una significativa stabilità a tale andamento, quest'ultimo non ha impedito un sia pur lieve peggioramento della posizione italiana nei confronti dei paesi concorrenti sul mercato dell'Iran.

Se è evidente una continuità nell'intercambio commerciale corrente, pur nell'ambito di persistenti problemi di squilibrio, meno evidente è la continuità dal lato della cooperazione economica: la partecipazione ai grandi lavori, ai progetti di sviluppo, alla formazione umana e allo scambio tecnologico. Ma il fatto è che in Iran, il cambiamento di regime ha messo, o almeno a tentato di mettere, in discussione i grandi obiettivi dello sviluppo economico-sociale e anche i modi per attingerlo. Con Bani Sadr c'è anche stato un tentativo di elaborare una politica economica basata su un più complesso modello di comportamenti e obiettivi economico-sociali. La continuità pertanto non può essere ricercata come risultato visibile dei processi in corso, bensì come potenzialità che scaturisce dal riorientamento complessivo della società iraniana ovvero che è racchiusa nel seno delle sue strutture di fondo.

Su questi aspetti ci si è già soffermati nei documenti precedenti. È opportuno qui ricordare le conclusioni principali. Dal cambio di regime è uscita l'aspirazione a un modello di sviluppo i cui tratti più importanti sono condivisi dalle maggiori forze politiche oggi presenti sulla scena iraniana, quelle del governo come quelle dell'opposizione. Bani Sadr, come presidente della Repubblica, ha espresso con maggior rigore di altri l'aspirazione a uno sviluppo più equilibrato, sia dal punto di vista individuale che territoriale; ad una politica petrolifera più conservazionista; a una politica infrastrutturale più consona alle esigenze della produzione piccola e media del paese; allo sviluppo dell'agricoltura. Il Partito della Repubblica Islamica (PRI) non propone nulla di diverso, anche se certamente interpreta il programma con maggiore pragmatismo e flessibilità. Il piano di sviluppo quinquennale, emesso nel 1983, enuncia infatti i seguenti obiettivi: autosufficienza alimentare e massima priorità all'agricoltura; riduzione della dipendenza del settore industriale dall'esterno; riduzione nel lungo termine della dipendenza dell'economia iraniana dai redditi petroliferi. Accompagnato dal massimo consenso, quindi, il problema del modello cui ispirare lo sviluppo socio-economico dell'Iran è

piuttosto di sapere come e in quale misura obiettivi così generici siano realizzati e realizzabili. La riduzione della dipendenza dagli introiti petroliferi, infatti, non si è per nulla ridotta. L'economia, con la caduta di Bani Sadr, si è trasformata in un gigantesco meccanismo di trasferimenti di reddito alle famiglie e alle imprese, di tipo essenzialmente clientelare. Le principali riforme, come la riforma agraria e la nazionalizzazione del commercio estero, sono state accantonate testimoniando del prevalere dell'ala moderata del PRI.

Così, l'economia iraniana oggi, a dispetto della rivoluzione e dell'unità d'intenti verso l'acquisizione di una sostanziale indipendenza dall'esterno, sembra paradossalmente più vicina che mai a quella dei paesi petroliferi più moderati, in cui un modello di spesa per trasferimenti prevale su qualsiasi modello di sviluppo della produzione. Occorre però guardare più lontano e, soprattutto, tenere conto della distorsione creata dalla guerra con l'Iraq. La guerra com'è ovvio, assorbe risorse ingenti. Nel bilancio di previsione 1984-85, su una spesa complessiva di 44 miliardi di dollari, da 4 a 5,5 sono destinati direttamente alle spese belliche, 4,1 al Ministero della Difesa e 1,3 ai Guardiani della Rivoluzione. Ma è chiaro che, al di là della guerra e della lotta politica fra le due ali all'interno del PRI, l'Iran resta un paese che si differenzia da altri paesi petroliferi, come la Libia o l'Arabia Saudita, perchè possiede un'antica base manifatturiera e una popolazione numerosa e capace. Il modello di spesa adottato oggi dal paese, anche se in misura rilevante è il risultato di scelte politiche clientelari, deriva in misura altrettanto rilevante dalle necessità belliche. All'interno di questa situazione contingente emerge la struttura fondamentale del paese, la quale suggerisce delle costanti che oggi possono essere meno evidenti ma che domani riprenderanno vigore.

Le opzioni messe in rilievo dai governi che si sono avvicendati finora alla guida dell'Iran, possono essere più o meno realisticamente attingibili nel breve e medio periodo, ma esprimono bene l'orientamento di fondo e le potenzialità reali del paese: l'agricoltura, le infrastrutture di base, lo sviluppo della piccola e media industria, la diversificazione del settore energetico, l'impiego delle risorse energetiche per lo sviluppo rurale e per i consumi della popolazione, etc. In questo senso di grande interesse sono le dichiarazioni del direttore dell'Agenzia per il Piano e il Bilancio in una lunga intervista al quotidiano "Ettela'at" (18 gennaio 1984) rilasciata in occasione della presentazione del bilancio di previsione del 1984-85, nella quale si

puntualizza assai chiaramente che l'Iran, mentre ribadisce il rigetto della politica infrastrutturale dello scià, con i suoi evidenti obbiettivi di prestigio di regime, ribadisce anche che l'Iran ha bisogno di alimentare uno sviluppo infrastrutturale massiccio, riorientando i programmi del passato ma evitando di lasciarli cadere. Nell'intervista si mette anche in rilievo che le infrastrutture avviate o completate dal precedente regime sono malfatte, più che inutili, e che occorre riadattarle e riabilitarle.

Sono, queste, dichiarazioni la cui importanza e il cui significato per la cooperazione dell'Italia non deve sfuggire e che danno ragione a quanto alla fine del 1978, un po' profeticamente, scriveva una acuta osservatrice dell'evoluzione politica ed economica dell'Iran: "Non ci dovrebbero comunque essere dubbi sul fatto che prima o dopo la maggior parte dei progetti sui quali stanno operando le società italiane saranno portati a termine, poichè ... qualunque tipo di sviluppo futuro l'Iran vorrà assumere, la loro tipologia e la loro oggettiva rispondenza alla necessità di scala del paese, appaiono fuori discussione"(1)

C'è dunque una potenziale continuità nel ruolo che l'Italia può svolgere nei confronti dello sviluppo economico iraniano. Questo ruolo si concentra nel settore delle infrastrutture e dei lavori civili. In questo settore alla fine del 1983 le seguenti trattative erano in corso: trattamento del gas a Kangan; costruzione di una centrale elettrica a nord di Teheran; terzo bacino a Bandar Abbas; montaggio di un'acciaieria a Mobaraké; fornitura e montaggio di veicoli. Come si è detto, nulla di paragonabile al livello raggiunto nel 1978. Tuttavia l'indicazione è significativa. Si tratta indubbiamente di un settore che oggi subisce una concorrenza da parte di paesi economicamente emergenti, come la Corea, la Turchia, etc.. Ma continua ad essere un settore nel quale c'è un sicuro possesso tecnologico e un avviamento con pochi rivali da parte delle imprese italiane. Occorre anche considerare che molto assiduamente le autorità iraniane danno a vedere una "maggiore disponibilità e cooperazione" nei confronti dell'Italia. La valutazione corrente è perciò che esiste un gruppo di fattori favorevoli, sia strutturali che politici perchè l'Italia assuma un ruolo crescente nel settore dei progetti di sviluppo e delle infrastrutture. Paesi come il Giappone e la RFG hanno messo in atto politiche di sistematica penetrazione e cooperazione e hanno consolidato posizioni di rilievo nei rapporti economici con l'Iran. Altrettanto sembra possibile per quanto riguarda l'Italia, sol che si mostri un minimo d'impegno e di maggiore attenzione e sensibilità.

-----  
1

Margherita PAOLINI, "I riflessi economici della crisi iraniana", Politica Internazionale (Roma), 2, 1979, pp.93-7  
-----

### Cooperazione e politica estera

Il problema che pone questa potenzialità nei rapporti di cooperazione fra l'Italia e l'Iran è se essa si presta ad un uso anche politico e a quali condizioni. E in caso positivo è necessario anche definire quali sono i limiti e le opportunità che all'Italia da tale uso politico deriverebbero.

Come è stato rilevato nel documento sull'Iran e le grandi potenze, il ruolo europeo, e quindi anche quello dell'Italia, sembra poter essere più articolato di quello delle grandi potenze e di quello di paesi come la Francia che, a causa della loro alleanza esplicita con l'Iraq, sono considerati da Teheran addirittura come dei nemici nazionali. Questo ruolo e la sua maggiore articolazione, d'altra parte, si fondano in modo non indifferente sullo sviluppo dei rapporti di cooperazione economica e, ironicamente, sulla minore diffidenza che l'Iran, un po' come tutti i paesi del Terzo Mondo, finiscono per provare nei confronti dei loro vecchi colonizzatori rispetto all'incombente e più attuale minaccia che percepiscono da parte delle superpotenze.

Il limite di questo ruolo sta nella sua compatibilità con i legami di alleanza che vigono nei confronti degli USA e più in generale con la dimensione dei rapporti est-ovest. Vi sono situazioni in cui il ruolo di maggiore cooperazione che è consentito agli europei e ai giapponesi permette una sorta di gioco delle parti. Questo gioco, nell'ambito del rapporto est-ovest, è preziosissimo poiché consente di mantenere determinati paesi al di fuori dell'orbita sovietica, di dare loro l'indipendenza necessaria a mantenere aperte opzioni nazionali, etc. E' questo il caso del ruolo europeo in Africa australe e nel Corno d'Africa. Non esattamente analogo appare il caso dell'Iran, e ciò per i seguenti motivi:

a) Come è stato notato - ancora una volta - nel documento sui rapporti fra l'Iran e le grandi potenze, il rapporto fra Iran e URSS è caratterizzato da complessità storiche e geopolitiche che non possono essere sottovalutate. Anche se la volontà d'indipendenza dell'Iran rispetto all'URSS è ancora più netta di quella dei paesi orientati verso il socialismo che abbiamo appena ricordato, le complessità del rapporto non consentono di dare per scontata l'impermeabilità di Teheran rispetto alle pressioni e agli interessi dell'URSS. Questa situazione crea un'asimmetria nei confronti degli USA che, da un lato rende più complesso il "gioco delle parti" di cui stiamo parlando ma, dall'altro, lo rende ancor più necessario.

b) Nei confronti dell'Iran, la posizione americana è, per ragioni anche emotive, meno rilassata che nei confronti di altri paesi. Una politica europea di troppo stretta cooperazione con l'Iran potrebbe portare suscitare suscettibilità e - come all'epoca delle sanzioni - dei contrasti in seno all'Alleanza circa la sua opportunità. Non è questo, tuttavia, il rischio più attuale, il quale invece discende dal contrastante atteggiamento di europei e americani sul modo di affrontare le crisi del Terzo Mondo nel quadro dei rapporti est-ovest. Così, i rapporti molto stretti che la RFG intrattiene con l'Iran appartengono esattamente a quella concezione di maggiore accomodamento nelle aree extra-NATO, in vista del mantenimento di condizioni di distensione con l'URSS, che costituisce oggetto di contenzioso fra gli USA e gli alleati europei, e che riguarda anche i palestinesi, il Corno d'Africa, l'Afghanistan, etc. Si tratta di un problema molto generale delle attuali relazioni interatlantiche, che però trova nel caso dell'Iran un'applicazione particolarmente spinosa a causa delle ipersensibilità e delle insicurezze accumulate dagli USA nei confronti di questo paese. E' evidente, tuttavia, che, passato il problema degli ostaggi e delle sanzioni, una cooperazione economica anche di grande importanza creerebbe i problemi qui accennati solo nel caso in cui creasse dei rischi, a livello regionale, per la stabilità e la sicurezza degli alleati arabi degli USA nel Golfo.

c) Nel quadro regionale, cui si è appena accennato, le forniture di armi vengono ad assumere ovviamente un importante significato politico. Non si ha notizia di significative forniture occidentali di armamenti all'Iran. L'Iran ha ricevuto armi dai paesi minori del blocco socialista e, in parte, anche da Israele. E' chiaro però che una pressione sull'Iran per innalzare il livello della cooperazione economica, come quella che potrebbe voler fare l'Italia, si tradurrebbe prima o poi in una richiesta di forniture d'armamenti e ciò da parte degli iraniani non sarebbe neppure illegittimo. Come corrisponderebbe il governo italiano a tali richieste? Si può ricordare qui che, mentre sono proseguite in questi anni vendite di armi all'Iraq (1), nel caso dell'Iran si registrò a suo tempo il rifiuto dell'Agusta di cedere (a causa però di pressioni che nascevano da parte americana) un lotto di elicotteri già ordinati (2). Più di recente non si hanno notizie di vendite,

1

Si veda Gianluca DEVOTO, "Iraq: un coinvolgimento imbarazzante", Politica Internazionale (Roma), 10, 1980, pp.105-6, nonché L'Italia nella Politica Internazionale, Ed. di Comunità, Milano, vari anni, il cap. sui rapporti bilaterali e quello sulle esportazioni di armi dell'Italia

2

Alberto TRIDENTE, "L'emblematico 'affare Agusta'", Politica Internazionale (Roma), 5, 1980, pp.134-5

almeno di vendite importanti, da parte italiana. D'altra parte, come si è visto nel documento sul ruolo delle forze armate in Iran, le forniture di armi sono un fattore importante la possibilità di tornare a sviluppare una più intensa cooperazione economica.

d) La questione delle vendite di armi va vista parallelamente all'appoggio anche politico che certamente l'Iran chiederebbe come contropartita di un maggiore sviluppo dei rapporti economici. E' anzi vero che l'Iran già chiede - e anche qui con una certa legittimità - tale appoggio. Così, nel febbraio di quest'anno, Nabavi, ministro dell'Industria pesante, sottolineava che lo sviluppo della cooperazione economica si rivolge a quei paesi che "non mostrano un'attività ostile" nei confronti dell'Iran (e con questo si riferiva all'Iraq). In realtà è la questione dell'Iraq e del dilemma che si è venuto a creare fra Iran e arabi il problema più difficile e cruciale nell'ambito della formulazione di una politica di cooperazione con l'Iran. Il "recupero" dell'Iran è condizionato soprattutto da questo fattore. Come si è visto nel documento sui rapporti regionali dell'Iran, quest'ultimo paese è in sostanza diventato un fattore della politica interaraba. La conseguenza di questo evento è che (per ipotesi, anche indipendentemente dalla guerra con l'Iraq) i rapporti con l'Iran hanno immediate ripercussioni sui rapporti con i paesi arabi. Gli interessi europei ed italiani all'evoluzione dei rapporti interarabi, all'equilibrio che si viene a creare fra questi paesi in quanto determinante della crisi arabo-israeliana e quindi di un importante aspetto delle relazioni est-ovest, sono influenzati dalla politica che essi scelgono di condurre nei confronti dell'Iran. La guerra rende ancora più difficile il dilemma. La Francia ha fatto in questo frangente la scelta di appoggiare senza esitazioni gli arabi e la coalizione moderata che oggi fa riferimento all'Arabia Saudita e all'Iraq, con l'Egitto sullo sfondo. Ciò costa alla Francia la possibilità di qualsiasi rapporto con Teheran. Un atteggiamento generalizzato di esplicito appoggio all'Iraq da parte degli europei creerebbe intollerabili rischi a livello est-ovest. La situazione odierna che, nella semiparalisi degli USA, vede un certo gioco delle parti fra paesi europei ha quindi dei risultati positivi. L'appoggio all'Iran, tuttavia, mentre può allargarsi considerevolmente sul piano puramente economico, trova per gli europei un limite sul piano politico e militare a causa dei loro interessi arabi. Questo limite, a causa degli ovvii interessi iraniani, è anche un limite all'ampliamento dei rapporti economici fra Iran e paesi occidentali, ovvero un'ipoteca che li sovrasta.

In conclusione, una particolare condizione dell'Iran nei

quadro dei rapporti con le superpotenze e, soprattutto, la sua peculiare situazione nell'ambito regionale a causa del suo coinvolgimento nella politica interaraba e della guerra in corso con l'Iraq fanno sì che la politica europea nei confronti di questo paese ponga problemi più difficili di quelli che si presentano in situazioni apparentemente analoghe del Terzo Mondo. Il dilemma fra Iran e arabi, in questo senso, è certamente più spinoso di quello fra Etiopia e Somalia. Una politica anche assai spinta di cooperazione e fornitura di armi con il Mozambico creerebbe meno problemi del caso in cui una politica siffatta fosse condotta nei confronti dell'Iran.

### Opzioni e politiche

Nei confronti dell'Iran l'obiettivo presumibilmente più importante dei paesi occidentali è di impedire che questo paese venga a trovarsi nella condizione di avvicinarsi all'URSS a causa dei suoi difficili rapporti regionali oppure finisca in una situazione di grave instabilità interna a causa delle turbolenze che, peraltro, esso stesso ha suscitato. Una presenza in qualche modo amichevole e cooperativa dei paesi occidentali che sono in grado di effettuarla, in modo da evitare ogni rischio di serio isolamento del paese, è dunque necessaria e preziosa per gli interessi di tutto l'Occidente.

In questo quadro, una politica italiana, vigorosamente affiancata a quella tedesca e giapponese, di approfondimento della cooperazione economica con l'Iran è utile e auspicabile. Le premesse e le condizioni per ampliare questa cooperazione esistono.

Il limite che una simile politica incontra sta nei condizionamenti politici e militari che può porre, su esplicita e legittima richiesta della controparte iraniana. E' necessario considerare attentamente questo limite, poichè esso influenza interessi atlantici e arabi che per l'Italia sono almeno altrettanto importanti del rapporto con l'Iran. E' necessario, tuttavia, non farsi nemmeno troppo condizionare da questo limite. Nei casi specifici sarà opportuno esaminare le possibilità che via via si presentano, con la mente anche rivolta al fatto che, finita la guerra, i legami sul piano degli armamenti e su quello della cooperazione economica condizioneranno pesantemente lo sviluppo del rapporto. Una politica di cooperazione economica, assortita da una cauta somministrazione di mezzi militari, appare dunque un'opzione aperta all'Italia, sia nel suo interesse, sia nel più vasto interesse dell'Alleanza.

quadro dei rapporti con le superpotenze e soprattutto la sua peculiare situazione nell'ambito regionale e cause del suo coinvolgimento nella politica interna e della guerra in corso con l'Iran e che la politica europea nel confronti di questo paese ponga problemi più difficili di quelli che si presentano in situazioni, apparentemente analoghe del Terzo Mondo. Il dilemma tra Iran e Arabia, in questo senso, è certamente più spinoso di quello tra Etiopia e Somalia. Una politica anche assai spinta di cooperazione e fornitura di armi con il Mozambico creerebbe meno problemi del caso in cui una politica altrettanto forte condotta nei confronti dell'Iran.

Opzioni e politiche

Nel confronti dell'Iran l'obiettivo presuntivamente più importante dei paesi occidentali è di impedire che questo paese venga a trovarsi nella condizione di avvicinarsi all'URSS a causa dei suoi difficili rapporti regionali oppure finisca in una situazione di grave instabilità interna a causa delle turbolenze che, peraltro, esso stesso ha suscitato. Una presenza in qualche modo amichevole e cooperativa dei paesi occidentali che sono in grado di effettuarla, in modo da evitare ogni rischio di serio isolamento del paese, è dunque necessaria e preziosa per gli interessi di tutto l'Occidente.

In questo quadro, una politica italiana, vigorosamente affiancata a quelle tedesca e giapponese, di approssimamento della cooperazione economica con l'Iran è utile e auspicabile. Le premesse e le condizioni per ampliare questa cooperazione esistono.

Il limite che una simile politica incontra sta nei condizionamenti politici e militari che può porre, su esplicita e legittima richiesta della controparte iraniana. È necessario considerare attentamente questo limite, poiché esso influenza interessi atlantici e arabi e per l'Italia sono almeno altrettanto importanti del rapporto con l'Iran. È necessario, tuttavia, non farsi nemmeno troppo condizionare da questo limite. Nel caso specifici sarà opportuno esaminare la possibilità che via via si presentano, con la mente anche rivolta al fatto che, finita la guerra, i legami sul piano degli armamenti e su quello della cooperazione economica condizioneranno pesantemente lo sviluppo del rapporto. Una politica di cooperazione economica, assorbita da una certa somministrazione di mezzi militari, appare dunque un'opzione aperta all'Italia, sia nel rapporto con l'Iran sia nel più vasto interesse dell'Alleanza.

ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI - ROMA
IAI 6702
BIBLIOTECA