



OSSERVATORIO DI POLITICA INTERNAZIONALE

La politica di Trump verso l'Iran. Opportunità e rischi per l'Europa

n. 135 - novembre 2017

Approfondimenti

a cura dello IAI (Istituto Affari Internazionali)

La politica di Trump verso l'Iran. Opportunità e rischi per l'Europa

INDICE

- | | |
|--|-------|
| 1. Le radici dell'ostilità anti-iraniana di Trump | p. 3 |
| 2. I tre pilastri della politica di Trump verso l'Iran | p. 6 |
| 3. L'Europa chiamata alla scelta | p. 12 |

La politica di Trump verso l'Iran. Opportunità e rischi per l'Europa

Riccardo Alcaro*

Con Donald Trump, gli Stati Uniti sono tornati a una politica di ostilità a tutto campo nei confronti dell'Iran. Il presidente americano vede nella Repubblica islamica una minaccia agli interessi nazionali e alla sicurezza degli alleati mediorientali degli Usa, ed è determinata a ridurre l'influenza regionale. La breve stagione di dialogo di alto livello avviata durante il negoziato che ha portato all'accordo nucleare (2013-15), e che in ogni caso era rimasta embrionale, si è quindi esaurita. Il risultato è una semplificazione delle relazioni interstatali nell'area. Al blocco di paesi irriducibilmente ostili all'Iran – Usa, Israele, Arabia Saudita, Emirati Arabi Uniti, Giordania – si contrappongono l'Iran e i suoi alleati: il presidente Bashar al-Assad in Siria, le forze pro-Iran in Iraq, Hezbollah in Libano e (in misura minore) gli Houthi in Yemen. Tra i due schieramenti si collocano i paesi che giocano su entrambi i tavoli, o per calcolo strategico, come la Russia, o per necessità pratica (Turchia, Qatar). L'Europa, che rientra nel gruppo 'di mezzo', è alle prese col difficile compito di adattarsi al nuovo corso inaugurato da Trump.

Le radici dell'ostilità anti-iraniana di Trump

Quattro ordini di motivi spiegano l'ostilità dell'amministrazione Usa verso l'Iran. Il primo è il peso di *quasi quarant'anni di reciproco antagonismo*. La rivoluzione che nel 1979 depose Reza Pahlavi, lo scia filo-americano, privò gli Usa del loro più importante alleato regionale, sfociando peraltro in un regime clericale che ha fatto dell'antiamericanismo un pilastro della sua impalcatura ideologica (cioè legittimazione popolare). La crisi degli ostaggi (quando un gruppo di studenti islamisti prese in ostaggio una cinquantina di funzionari dell'ambasciata Usa a Teheran per oltre un anno, con il tacito beneplacito del governo) fu solo il preludio a una serie di iniziative da parte iraniana che hanno alimentato l'ostilità americana: assassinî di dissidenti politici all'estero, sostegno a gruppi armati radicali anti-israeliani, addestramento e coordinamento di forze sciite anti-americane durante l'occupazione dell'Iraq.¹

* L'autore è Coordinatore della Ricerca e Responsabile del Programma Attori Globali dell'Istituto Affari Internazionali (IAI) di Roma.

¹ La letteratura sull'ostilità tra Iran e Stati Uniti è molto vasta. Per una panoramica complessiva, pur dalla prospettiva americana, si veda Kenneth Pollack, *The Persian Puzzle. The Conflict between Iran and America*, New York: Random House, 2005. Si veda

Anche l'Iran ha la sua lista di rimostranze: dall'appoggio dato dagli Usa a Saddam Hussein nella fase centrale della guerra Iraq-Iran, all'abbattimento per errore di un aereo di linea iraniano nel Golfo nel 1988, alla mai del tutto superata ambizione di provocare un cambio di regime a Teheran. Anche se non sono mancati contatti e qualche timido tentativo di cooperare (come a fine 2001 in Afghanistan, quando gli iraniani contribuirono al processo di stabilizzazione post-Taliban), le relazioni irano-americane sono dominate da enorme sfiducia reciproca. Washington e Teheran scontano anche l'assenza di relazioni diplomatiche formali, un fondamentale strumento di mutua conoscenza e contenimento di tensioni.²

Al peso della storia si aggiunge il *peso della politica*. In America l'ostilità anti-iraniana è diffusa sia a destra che a sinistra, così come nel mondo dei think tank di Washington (i cui esperti entrano ed escono dal governo regolarmente, di solito su base di affinità politica con l'amministrazione in carica), nella stampa e nell'opinione pubblica.³ Di recente il Partito repubblicano si è distinto per un'avversione quasi viscerale all'Iran. George Bush figlio nel 2002 inserì l'Iran in un 'asse del male' attorno a cui ruotavano anche l'Iraq di Saddam e la Corea del Nord.⁴ Sotto Barack Obama i repubblicani si sono opposti con ogni mezzo al negoziato che ha portato all'accordo nucleare del 2015.⁵ Ora che controllano

anche Peter Frankopan, *The Silk Roads. A New History of the World*, London and New York: Bloomsbury, 2015, p. 399-418.

² Cfr. Pollack e Frankopan, *op. cit.*

³ L'opposizione all'Iran va di pari passo alla prossimità a Israele. L'American Israel Public Affairs Council (Aipac), il più importante gruppo di pressione a favore dell'amicizia tra Usa e Israele e animatore della campagna anti-Iran, conta tra i suoi sostenitori moltissimi membri del Congresso ed è tradizionalmente tenuto in grande considerazione dall'amministrazione.

⁴ Il riferimento all'"asse del male" fu inserito da Bush nel suo discorso sullo stato dell'Unione: cfr. George W. Bush, The President's State of the Union Address, the United States Capitol, Washington, D.C., 29 gennaio 2002: URL: <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2002/01/20020129-11.html>

⁵ Tra le varie iniziative di opposizione al negoziato con l'Iran portate avanti dai repubblicani nel biennio 2014-15 ne vanno ricordate tre in particolare. La prima è il tentativo di mettere in agenda nuove sanzioni contro l'Iran dopo la conclusione di un accordo ad interim a fine 2013 che rese possibile il negoziato sull'accordo finale (il disegno di legge era noto come 'Kirk-Menendez bill', dal nome dei suoi promotori); Obama minacciò di porre il veto nel suo discorso sullo stato dell'Unione del 2014 (Barack Obama, 28 January), The President's State of the Union Address, the United States Capitol, Washington, D.C., 28 gennaio 2014, URL: <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/01/28/president-barack-obamas-state-union-address>). La seconda è l'invito, da parte del presidente della Camera Usa (il repubblicano John Boehner), al premier israeliano Benjamin Netanyahu a tenere di fronte al Congresso un discorso altamente critico del negoziato

entrambe le camere del Congresso oltre alla Casa Bianca, i repubblicani offrono terreno fertile per una politica di scontro verso l'Iran.

Il terzo motivo va cercato nei *principali consiglieri di politica di sicurezza di Trump*. Sia il segretario alla difesa Jim Mattis sia il consigliere per la sicurezza nazionale HR McMaster provengono dalle forze armate, i *marines* il primo e l'esercito il secondo. Per entrambi, l'esperienza formativa della loro maturità professionale è stato l'intervento in Iraq, in cui uomini armati, addestrati e spesso guidati dall'Iran hanno alimentato l'opposizione (anche armata) ai piani degli americani. Anche se hanno imparato ad apprezzarne le capacità distruttive e pertanto tendono a muoversi con prudenza, sia Mattis sia McMaster vedono nell'Iran un paese ostile la cui influenza non è stata contenuta a sufficienza dall'amministrazione Obama.⁶

L'ultimo ordine di motivi è il più immateriale e contingente, ma forse anche il più decisivo, perché ha a che vedere con la *psicologia di Trump*. Un elemento costante nella sua giovane e turbolenta presidenza è stata la tendenza a rinnegare l'intero lascito del suo predecessore. Dalla riforma sanitaria alla lotta al riscaldamento climatico, dall'immigrazione alle regolamentazioni finanziarie, dall'accordo commerciale transpacifico (Tpp) fino all'apertura a Cuba, non c'è politica di Obama che Trump non abbia tentato di cancellare. L'accordo nucleare del 2015, il fiore all'occhiello della politica estera di Obama, è particolarmente indigesto a Trump. La recente 'decertificazione' dell'accordo di fronte al Congresso – che però non equivale a un ritiro, come spiegato sotto – è stata un'iniziativa interamente personale del presidente, non avallata dal suo gabinetto.⁷ Nei giorni precedenti la decertificazione, infatti, il segretario di stato Rex Tillerson aveva ammesso che l'Iran è adempiente ai suoi obblighi⁸, e sia

[nucleare \(Benjamin Netanyahu, Prime Minister Benjamin Netanyahu's speech in Congress, 3 marzo 2015, URL: <http://www.netanyahu.org.il/en/news/995-prime-minister-benjamin-netanyahu-s-speech-in-congress>\)](http://www.netanyahu.org.il/en/news/995-prime-minister-benjamin-netanyahu-s-speech-in-congress). L'ultima iniziativa è l'approvazione di una legge di revisione dell'accordo da parte del Congresso (nota come Inara) che ne complica l'attuazione da parte dell'amministrazione, come spiegato oltre in questo studio.

⁶ Cfr. "Mattis: Iran is the biggest threat to Mideast peace", *The Washington Examiner*, 22 aprile 2016, <http://www.washingtonexaminer.com/mattis-iran-is-the-biggest-threat-to-mideast-peace/article/2589267>; "McMaster: Trump's Iran Deal Decision Part of Broader Strategy", *USNews*, 21 settembre 2017, <https://www.usnews.com/news/politics/articles/2017-09-21/mcmaster-trumps-iran-deal-decision-part-of-broader-strategy>.

⁷ "Trump's national security aides voice support for the Iran nuclear deal", *Los Angeles Times*, 4 ottobre 2017, <http://www.latimes.com/nation/la-fg-trump-iran-20171003-story.html>

⁸ Si vedano le dichiarazioni di Tillerson a margine dell'ultima sessione annuale dell'Assemblea generale Onu: Rex Tillerson, *Remarks at a Press Availability*, 20 settembre 2017, <https://www.state.gov/secretary/remarks/2017/09/274327.htm>;

Mattis che il capo di stato maggiore Joe Dunford avevano dichiarato che l'accordo serve l'interesse nazionale americano.⁹ La 'decertificazione' ufficiale ha comunque fornito l'occasione perché l'amministrazione Trump definisse in dettaglio la sua politica verso l'Iran.

I tre pilastri della politica di Trump verso l'Iran

La nuova politica dell'amministrazione di Trump verso l'Iran poggia su tre 'pilastri': delegittimazione, sanzioni e contenimento. In questo quadro deve ancora definirsi la posizione americana sull'accordo nucleare, che viene pertanto considerata a parte.¹⁰

Delegittimazione. L'accordo nucleare del 2015, i cui firmatari includono anche Francia, Germania, Regno Unito (Ue3) più l'Ue, nonché Cina e Russia, ha riaperto all'Iran la strada per riallacciare rapporti commerciali non solo con questi paesi ma anche con altri, come Corea del Sud o Giappone, che avevano ridotto i loro affari in Iran durante la crisi nucleare. Sul piano regionale, l'intervento della Russia in Siria ha segnato una svolta nel conflitto a favore di Assad, col risultato che l'Iran – il principale alleato di Assad – è diventato un partner della Russia stessa e un interlocutore obbligato per la Turchia. Anche il Qatar, nonostante sia membro di un'organizzazione nata in funzione anti-iraniana come il Consiglio di cooperazione del Golfo (Ccg), si è di recente mostrato disponibile al dialogo con Teheran.

Alla luce di questi sviluppi, è improbabile che l'amministrazione Trump ritenga realistico l'obiettivo di ricreare l'isolamento internazionale in cui l'Iran era sprofondata durante la disputa nucleare. Tuttavia l'amministrazione è determinata a promuovere, per quanto possibile, la delegittimazione della Repubblica islamica in modo da scoraggiarne il reintegrationo nella comunità internazionale. In sostanza, la strategia è quella di circondare di un alone di inappropriata i rapporti con l'Iran e quindi aumentarne i costi in termini di reputazione e relazioni con gli Usa.

In assenza della 'leva nucleare' (sebbene gli Usa siano decisi a usarla in ogni caso, come spiegato sotto), l'amministrazione Trump sta mettendo l'accento su altri aspetti problematici della politica estera iraniana. Nello specifico, gli Usa insistono che il programma balistico dell'Iran e il sostegno a gruppi armati

⁹ Cfr. "Mattis: in US national security interest to stay in Iran deal", CNN, 3 ottobre 2017, <http://edition.cnn.com/2017/10/03/politics/mattis-iran-nuclear-deal-national-security/index.html>; "U.S. Military Chief Warns Against Pulling Out Of Iran Nuclear Deal", Radio Free Europe/Radio Liberty, 26 settembre 2017, <https://www.rferl.org/a/dunford-warns-iran-nuclear-deal/28758792.html>

¹⁰ Il quadro della nuova politica è stato definito nel discorso tenuto da Trump al momento della decertificazione: si veda Donald Trump, *Remarks by President Trump on Iran Strategy*, 13 ottobre 2017, <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/10/13/remarks-president-trump-iran-strategy>

designati come organizzazioni terroristiche (Hezbollah, ma anche Jihad islamica e Hamas nei Territori occupati palestinesi), nonché al regime repressivo e sanguinario di Assad, siano la prova di un disegno egemonico iraniano. Più importante ancora è il fatto che gli Usa abbiano interamente sposato la tesi secondo cui l'Iran sarebbe la principale se non l'unica causa della generale instabilità e insicurezza regionale. Questa 'narrazione' è la cornice retorica della nuova politica di scontro annunciata da Trump lo scorso ottobre. In sostanza, siamo tornati alla retorica dell'asse del male e del 'regime canaglia'.

Sanzioni. Il secondo pilastro della politica verso l'Iran di Trump consiste nella riduzione degli spazi 'legittimi' (da una prospettiva americana) di interazione economica con persone fisiche e giuridiche iraniane. L'accordo nucleare del 2015 ha sancito la sospensione da parte Usa del regime di sanzioni draconiane che amministrazione e Congresso avevano adottato in relazione al continuo sviluppo del programma nucleare. Al momento queste sanzioni restano sospese. Tuttavia, l'accordo ha lasciato in piedi tutta una serie di altre restrizioni.¹¹ A differenza di quelle 'nucleari', che abbracciavano interi settori dell'economia (energia, trasporti marittimi, transazione finanziarie e bancarie), queste altre sanzioni sono di portata più limitata. Il primo obiettivo sono le compagnie o gli individui che favoriscono lo sviluppo del programma balistico iraniano. Il secondo bersaglio sono le Guardie rivoluzionarie (*i pasdaran*), la forza para-militare istituita agli albori della Repubblica islamica allo scopo di difendere i valori e le istituzioni rivoluzionarie. Nel tempo i *pasdaran* sono evoluti in una colossale organizzazione multiforme che controlla un'ampia fetta dell'economia iraniana. Questo complica i piani delle compagnie straniere che vogliono fare affari in Iran, perché aumenta il rischio di avere contatti con persone o società legate alle Guardie rivoluzionarie e quindi nel mirino del Tesoro americano. Le aziende europee, per esempio, trovano spesso difficoltà a farsi finanziare investimenti o esportazioni in Iran dalle banche, le quali temono di restare impigliate nella fitta maglia di restrizioni tessuta negli anni dal Tesoro Usa.

Un ulteriore motivo di preoccupazione per le società straniere è il già ricordato meccanismo che sospende, e non revoca, le sanzioni Usa legate alle attività nucleari iraniane. Il carattere di medio-lungo periodo connaturato agli investimenti esteri mal si sposa con un quadro legale sottoposto a continuo scrutinio. Banche e aziende in sostanza hanno bisogno di avere maggiori certezze prima di investire risorse in Iran in maniera continuativa. Il rischio è quello di incorrere in multe (spesso di ammontare considerevole) o altre restrizioni alle loro attività negli Stati Uniti. Il problema si presenta soprattutto per le banche perché più di ogni altro operatore economico gli istituti di

¹¹ La lista completa delle sanzioni Usa in vigore contro l'Iran è disponibile sul sito web del Dipartimento del Tesoro Usa: <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Pages/iran.aspx>

credito sono inseriti nei mercati finanziari americani.¹² Il risultato è che i benefici in termini di investimenti stranieri e incremento dei commerci che l'Iran sperava di ottenere dall'accordo si sono materializzati solo in parte.¹³

Contenimento. Una delle critiche mosse da Trump all'accordo nucleare negoziato da Obama è che esso riguarda esclusivamente il programma nucleare e non tocca in nessun modo il ruolo regionale dell'Iran. Come detto, l'amministrazione ritiene il ruolo dell'Iran in Iraq, Siria, Libano, Yemen, e in altri teatri minori della regione altamente destabilizzante. L'Iran ha in effetti visto aumentare la sua influenza regionale in seguito alla deposizione di Saddam in Iraq e alla guerra civile in Siria.

Fino al 2003 infatti l'Iraq aveva assolto a una storica funzione di contenimento arabo-sunnita dell'Iran persiano e sciita. Caduto Saddam – per ironia rimosso proprio dagli Usa – in Iraq hanno preso il sopravvento gli sciiti, che sono circa il 60% della popolazione, e che hanno trovato nell'Iran una fonte di sostegno politico, militare e finanziario. La guerra in Siria ha invece spinto la leadership iraniana a investire enormi risorse finanziarie, umane e militari nella difesa del regime di Assad. Quest'ultimo non solo poggia su un gruppo confessionale affine agli sciiti, quello degli alauiti, ma soprattutto offre il vantaggio senza prezzo di fornire agli iraniani un 'corridoio' verso il Levante. Nello specifico, l'alleanza con la Siria di Assad permette all'Iran di dare assistenza diretta a Hezbollah, il quale a sua volta dalla sua roccaforte nel sud del Libano funziona da deterrente contro possibili azioni militari di Israele contro l'Iran. Ora che deve la sua sopravvivenza agli iraniani (oltre naturalmente che ai russi), Assad è in una posizione di subordinazione a Teheran, mentre precedentemente l'alleanza siriano-iraniana era più bilanciata. L'ascesa dell'Iran è stata ulteriormente facilitata dalla caduta dei Taliban – sunniti radicali che considerano gli sciiti eretici – e dal generale indebolimento dei regimi arabi seguito alla guerra in Iraq e alle rivolte anti-autoritarie del 2011. Infine l'Iran ha ora una qualche influenza, sebbene probabilmente esagerata, anche in Yemen, dov'è in corso una guerra civile tra il governo sostenuto da una coalizione a guida saudita e gli Houthi, una minoranza che professa una versione di Islam simile allo sciismo.¹⁴

¹² Cfr. "The US sanctions against Iran: uncertainty for banks", *Swissbanking Insight* 2.17, 21 giugno 2017, <http://www.swissbanking.org/en/services/insight/insight-2.17/the-us-sanctions-against-iran-uncertainty-for-banks>; cfr. anche "Despite nuclear deal, EU firms still cautious on Iran", *Al-Monitor*, 3 aprile 2017, <https://www.al-monitor.com/pulse/originals/2017/04/iran-eu-nuclear-deal-sanctions-relief-business-trade.html>

¹³ "The Iran nuclear deal isn't so great – for Iran", *The Washington Post*, 13 ottobre 2017, https://www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2017/10/13/the-iran-nuclear-deal-isnt-so-great-for-iran/?utm_term=.b0dcd90fadb6

¹⁴ La letteratura sull'ascesa dell'Iran è vastissima, per quanto ancora limitata ad articoli brevi piuttosto che ad approfondite analisi empiriche. Per una sintesi (e una

Questa situazione ha generato la diffusa percezione che l'Iran stia promuovendo un disegno egemonico che rischia di scuotere le fondamenta delle monarchie del Golfo, in particolar modo Arabia Saudita ed Emirati, e mettere in pericolo la sicurezza di Israele. Non a caso, questi tre paesi si sono distinti per l'opposizione all'accordo nucleare, che ha rotto l'isolamento internazionale dell'Iran e dato legittimità politica al regime clericale. In risposta, sia Israele sia soprattutto le due monarchie del Golfo hanno caldeggiato una politica di contenimento militare dell'Iran.¹⁵

In Trump hanno trovato un simpatetico ascoltatore. Il presidente americano ha appoggiato il blocco diplomatico e commerciale contro il Qatar decretato da Riyadh e Abu Dhabi a causa, tra le altre cose, dei legami di Doha con Teheran. Trump ha anche salutato con favore la recente ondata di arresti di alti funzionari e membri della dinastia regnante da parte del principe della corona saudita, Mohammad bin Salman (noto come MbS), apparentemente in chiave anti-corruzione. È opinione diffusa che la 'purga' sia servita a concentrare il potere nelle mani di MbS, che ora controlla le tre forze di sicurezza del paese (esercito, intelligence e guardia nazionale) e ha accesso alle disponibilità finanziarie delle vittime della 'purga'. Il principe ereditario saudita è determinato a servirsi dell'appoggio di Trump e dei legami sempre più espliciti con Israele per riaffermare l'egemonia saudita nel Golfo a danno dell'Iran. Non a caso MbS è responsabile o in qualche modo ha presieduto a una serie di azioni il cui tratto comune è l'ostilità verso Teheran: la decisione di lanciare una campagna aerea contro gli Houthis; l'esecuzione di un importante esponente della comunità sciita in Arabia Saudita; il blocco del Qatar; e in ultimo il tentativo di indebolire Hezbollah in Libano costringendo alle dimissioni il primo ministro Saad Hariri, un alleato dei sauditi che però aveva ottenuto la carica in base a un accordo con Hezbollah (e altre forze libanesi, tra cui i cristiani maroniti).¹⁶

Gli Usa stessi sono intenzionati a usare la presenza militare in Iraq e Siria in chiave anti-iraniana, ora che lo Stato islamico (Isis) ha perso tutti o quasi i territori che aveva conquistato dalla fine del 2013. Contenere l'influenza iraniana, tuttavia, non è un'operazione facile.

critica della strategia di Trump) si veda "America's strategy for countering Iran makes no sense", *The Economist*, 16 settembre 2017, <https://www.economist.com/news/leaders/21728896-it-right-worry-about-irans-growing-influence-trump-administration-may-be-about>

¹⁵ Cfr. "Israel and Saudi Arabia: what's shaping the 'covert alliance'", BBCNews, 24 novembre 2017, <http://www.bbc.com/news/world-middle-east-42094105>

¹⁶ Cfr. Aaron David Miller e Richard Sokolski, "The White House has unleashed the Saudi Arabia We Always Wanted – And Feared", *Foreign Policy*, 10 novembre 2017, <http://foreignpolicy.com/2017/11/10/donald-trump-has-unleashed-the-saudi-arabia-we-always-wanted-and-feared/>

In Iraq gli americani non hanno potuto impedire che le forze del governo di Baghdad, con l'appoggio di milizie foraggiate da Teheran, strappassero il controllo dell'importante città di Kirkuk (sede di grandi giacimenti petroliferi) ai curdi iracheni, indeboliti dall'isolamento seguito al referendum sull'indipendenza nazionale. Mentre gli Usa non sono riusciti a convincere la fazione curda pro-referendum a desistere dal tenere il voto, gli iraniani hanno trovato un accomodamento con quella avversa al referendum, espandendo così la loro rete di rapporti in Iraq ai tradizionalmente più filo-americani curdi.¹⁷

In Siria, grazie all'appoggio aereo russo, le forze di Assad e le milizie sciite create e guidate dall'ala militare dei *pasdaran* hanno riconquistato quasi tutte le zone strategicamente più rilevanti del paese: il sud, la costa fino ad Aleppo e il territorio a occidente dell'Eufrate. Per gli americani si è così imposta la necessità di contenere l'influenza iraniana attraverso il dialogo con la Russia, del cui appoggio militare gli iraniani hanno ancora bisogno. L'obiettivo per il momento è quello di mettere in sicurezza il confine settentrionale di Israele e Giordania negoziando con la Russia una serie di accordi per mantenere le forze pro-iraniane a distanza 'di sicurezza' dalla frontiera.¹⁸

Gli americani si stanno orientando verso una politica di promozione di stabilità anche in Libano, dove il tentativo di MbS di indurre i seguaci di Hariri a prendere una posizione più intransigente nei confronti di Hezbollah sembra fallito. La 'deposizione' di Hariri da parte di MbS non ha incontrato il favore del Dipartimento di Stato Usa, che ha spinto invece 'tutte le parti' (una chiara allusione ai sauditi) a garantire la stabilità del Libano.¹⁹

La situazione in Iraq, Siria e Libano lascia intravedere in altre parole la possibilità che il Medio Oriente ritrovi una prima, per quanto precaria, forma di stabilizzazione garantita da un equilibrio di forze tra il blocco pro-Iran – a cui va aggiunta la Russia – e la coalizione Usa-Israele-Arabia Saudita-Emirati. Il Pentagono e il Dipartimento di Stato Usa sono persuasi che questo obiettivo sia perseguibile attraverso una continua presenza militare sia in Iraq sia anche in Siria (dove però la presenza militare Usa non ha giustificazioni formali, ora che Isis è stato quasi sconfitto) e i legami con l'alleato israeliano. Non c'è dubbio che Trump condivida questa linea – che peraltro non si discosta poi tanto da quella di Obama. Tuttavia il presidente è persuaso che il potenziale degli Usa di ridurre l'influenza iraniana non sia esaurito. Uno dei modi di

¹⁷ Cfr. "Kirkuk: A crisis waiting to happen, with consequences for the region", CNN, 17 ottobre 2017, <http://edition.cnn.com/2017/10/16/middleeast/iraq-kirkuk-consequences/index.html>

¹⁸ "U.S. and Russia are nearing an agreement on resolving the Syrian civil war", *Time*, 10 novembre 2017, <http://time.com/5018516/trump-putin-syria-vietnam/>

¹⁹ Cfr. "Lebanon Hariri Crisis: Tillerson warns against Saudi-Iran proxy war", BBC News, 11 novembre 2017, <http://www.bbc.com/news/world-middle-east-41952533>

aumentare la pressione è l'appoggio a MbS, che Trump spera di legittimare del tutto attraverso un piano di risoluzione del conflitto israelo-palestinese che Israele e Arabia Saudita, mai così vicini come ora, possano sposare entrambi (e che verrà reso pubblico tra la fine dell'anno e l'inizio dell'anno prossimo). L'altra maniera di aumentare la pressione sull'Iran è, secondo Trump, giocare d'azzardo sull'accordo nucleare.

L'azzardo sull'accordo nucleare. Come ricordato sopra, lo scorso ottobre Trump si è rifiutato di confermare (tecnicamente, 'certificare') che i benefici derivanti dal *Joint Comprehensive Plan of Action* (Jcpoa), il nome ufficiale dell'accordo nucleare, giustificano la sospensione delle sanzioni contro l'Iran. La certificazione era un passaggio a cui il presidente era obbligato non dal Jcpoa, bensì da una legge del Congresso del 2015 (*Iran Nuclear Agreement Review Act* o Inara). Tecnicamente, quindi, la decertificazione non equivale al ritiro americano dall'accordo. Trump non ha infatti raccomandato la reimposizione delle sanzioni Usa sospese (il che sarebbe una palese violazione dell'accordo), bensì ha incoraggiato il Congresso a presentargli una legge che aumenti la pressione sull'Iran. In concreto, Trump ha indicato la necessità di estendere la durata dei limiti imposti al programma nucleare iraniano (che verranno meno tra il 2025 e il 2030) e di un meccanismo di innesco automatico delle sanzioni Usa se l'intelligence Usa dovesse ritenere che il tempo necessario all'Iran per dotarsi del materiale fissile sufficiente per un bomba sia meno di un anno (il che però sarebbe comunque una violazione dell'accordo) o se l'Iran dovesse sviluppare capacità balistiche intercontinentali. Il Congresso ha tempo fino a metà dicembre per agire.²⁰

La valutazione di Trump che l'accordo non stia funzionando non trova riscontri nei rapporti sullo stato del programma nucleare iraniano che l'Agenzia internazionale per l'energia atomica (Aiea) è tenuta a fornire periodicamente – sulla base di ispezioni in sito –, rapporti dai quali non sono emerse che violazioni minori, subito corrette dall'Iran. Cina, Russia ed Europa – e anche, come ricordato sopra, il segretario di stato, quello alla difesa e il capo di stato maggiore Usa – sono concordi nel ritenere l'Iran ottemperante ai suoi obblighi.²¹ L'opinione pubblica americana è in maggioranza (60%) a favore della continua partecipazione degli Usa all'accordo.²² Non desta sorpresa

²⁰ Cfr. "Trump's monumental Iran deal decision, explained", *Vox*, 12 ottobre 2017, <https://www.vox.com/world/2017/10/12/16447436/trump-iran-deal-decertify-inara>

²¹ Cfr. *Remarks by High Representative/Vice President Federica Mogherini following the Ministerial Meeting of the E3/EU+3 and Iran*, 21 settembre 2017, https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/32546/remarks-high-representativevice-president-federica-mogherini-following-ministerial-meeting_en

²² Cfr. *Americans support continued US participation in Iran nuclear deal*, The Chicago Council on Global Affairs, 3 ottobre 2017, <https://www.thechicagocouncil.org/publication/americans-support-continued-us-participation-iran-deal>

quindi che nel Congresso, tradizionalmente attestato su una linea intransigente verso l'Iran, ci sia scarso appetito per la re-imposizione delle sanzioni.

Senz'altro i repubblicani tenteranno di trovare un modo per soddisfare le condizioni di Trump. La strategia dell'amministrazione sembra quella di lavorare con il Congresso per premere su alleati e Iran perché si decidano a riaprire il negoziato. Dal momento che non intendono offrire nulla in cambio, però, di fatto Trump e i suoi alleati in Congresso vogliono modificare unilateralmente i termini dell'accordo, contando sul fatto che l'Iran capitolerà. Il presidente iraniano, Hassan Rouhani, ha già detto che non intende riaprire il negoziato senza vedersi offrire nulla in cambio. È ragionevole aspettarsi quindi che Trump ritiri gli Usa dall'accordo incolpando l'Iran quando, il prossimo gennaio, dovrà di nuovo autorizzare la sospensione delle sanzioni – questa volta in base ai termini dell'accordo nucleare.²³

Probabilmente Trump si aspetta che, nonostante le ripetute smentite, alla fine gli alleati europei si allineeranno. Per gli europei si profila quindi una scelta tra due opzioni, nessuna delle quali indolora. Dovranno valutare se sia più nel loro interesse assecondare l'alleato americano oppure continuare a difendere un accordo che su cui hanno investito enormi energie diplomatiche e capitale politico.

L'Europa chiamata alla scelta

Spesso sottovalutato, il ruolo giocato dagli europei nel processo che ha portato alla firma del Jcpoa è stato invece molto rilevante e probabilmente essenziale. Quando la disputa nucleare si aprì nel 2003, furono gli Ue3 ad avviare i contatti con Teheran, inserendosi in un pericoloso vuoto diplomatico che né gli Usa di Bush né un Consiglio di sicurezza ancora diviso sull'Iraq erano in grado di riempire. L'iniziativa degli europei creò nel 2006 le condizioni perché il Consiglio di sicurezza trovasse infine terreno comune e America, Cina e Russia si unissero al negoziato. La stessa Ue nel suo insieme è stata decisiva. Sul piano diplomatico, l'alto rappresentante per la politica estera Ue ha agito come principale interlocutore degli iraniani nel negoziato. Sul piano delle sanzioni, se l'Ue non avesse adottato restrizioni finanziarie, agli investimenti e alla fornitura di servizi di assicurazione al trasporto marittimo, nonché un embargo sull'importazione di idrocarburi, la pressione sull'Iran sarebbe stata insufficiente.²⁴

²³ I paragrafi 21 e 22 del Jcpoa specificano le sanzioni che gli Usa sono tenuti a sospendere, mentre il meccanismo di autorizzazione periodica della sospensione delle sanzioni è contenuto nell'Allegato II dell'accordo.

²⁴ Per un riesame del contributo europeo alla risoluzione della disputa sul nucleare iraniano, cfr. Riccardo Alcaro e Aniseh Bassiri Tabrizi, "Europe and Iran's Nuclear Issue. The Labours and Sorrows of a Supporting Actor", *The International Spectator*, 49; 3, 2014, pp. 14-20.

Per gli europei dunque l'accordo nucleare è una storia di successo. In cambio della revoca o sospensione delle sanzioni, l'Iran ha smantellato o sospeso parti del suo programma nucleare (per quanto transitoriamente), accettato un intrusivo sistema di verifica, ed è e resterà nei prossimi anni molto più lontano dall'oltrepassare la soglia nucleare di quanto fosse fino al 2015. In ogni caso l'Iran resterà sotto ispezioni a tempo indefinito (e particolarmente intrusive fino al 2040) e su di esso continuerà a gravare l'obbligo di non dotarsi di armi nucleari in quanto la Repubblica islamica è parte del Trattato di non proliferazione nucleare (Tnp) come stato non-nucleare.²⁵

Il Jcpoa ha anche permesso il rilancio del dialogo con l'Iran che gli europei avevano faticosamente cercato durante gli anni precedenti alla crisi nucleare. Anche se molti condividono l'opinione che la politica regionale dell'Iran contribuisca all'instabilità dell'area, le cancellerie europee vedono in Teheran un interlocutore imprescindibile per gli equilibri del Golfo, non un nemico da isolare. Né vanno sottovalutate le opportunità commerciali e di investimento, in particolare nel settore energetico, create dalla revoca delle sanzioni Ue e Onu sancita dal Jcpoa. In altre parole, l'Europa ha considerevoli interessi di ordine normativo (tenuta del regime di non-proliferazione), di sicurezza (dialogo con l'Iran) ed economico (ripresa dei rapporti commerciali) in gioco.²⁶

Finora gli europei si sono comportati in linea con questi interessi. In risposta alla decertificazione decisa da Trump, gli Ue3 hanno rilasciato un comunicato congiunto in cui hanno riaffermato pieno sostegno all'accordo. I tre hanno ricordato che l'accordo non è un patto bilaterale, bensì un'intesa multilaterale formalmente approvata dal Consiglio di sicurezza dell'Onu (risoluzione 2231 del 2015).²⁷ L'alto rappresentante Federica Mogherini ha fatto loro eco, negando che il presidente Usa abbia l'autorità di abrogare un

²⁵ Per un esame generale dell'accordo nucleare, cfr. Gary Samore, *The Iran Nuclear Deal: A Definitive Guide*, The Belfer Center for Science and International Affairs, 3 agosto 2015, <https://www.belfercenter.org/publication/iran-nuclear-deal-definitive-guide>

²⁶ Per una valutazione degli interessi europei in gioco, cfr. Riccardo Alcaro, *Europe and Iran's Nuclear Crisis. Lead Groups and EU foreign policy-making*, New York: Palgrave MacMillan (di prossima uscita), capitoli 4 e 9.

²⁷ Cfr. *Declaration by the Heads of State and Government of France, Germany and the United Kingdom*, 13 ottobre 2017, <https://www.gov.uk/government/news/declaration-by-the-heads-of-state-and-government-of-france-germany-and-the-united-kingdom>; cfr anche le dichiarazioni del Consiglio Affari esteri dell'Ue, *Iran nuclear deal: EU statement on the Joint Comprehensive Plan of Action*, 16 ottobre 2017, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/10/16/iran-nuclear-deal-eu-jcpoa/#>.

accordo multilaterale sancito dall'Onu a suo piacimento.²⁸ Sia in formato Ue3 sia Ue, gli europei si stanno ora concentrando sul Congresso perché si astenga dal re-imporre le sanzioni o dall'adottare una legge in contrasto con i termini dell'accordo.

La difesa del Jcpoa da parte dei principali alleati degli Stati Uniti è senz'altro un elemento del calcolo dei membri del Congresso che devono decidere se appoggiare un'iniziativa che si profilerebbe come violazione dell'accordo. Una proposta di legge da parte dei senatori Bob Corker e Tom Cotton (entrambi repubblicani) che raccoglie in buona parte le indicazioni di Trump non ha fatto molta strada. Si tenga presente che il disegno di legge avrà bisogno di 60 voti in Senato per evitare l'ostruzionismo dei democratici, i quali non hanno nessun incentivo ad andare incontro a Trump. Dal momento che i repubblicani contano solo su 52 seggi in Senato, è difficile che il Congresso trovi un'intesa sufficiente a soddisfare le aspettative di Trump.²⁹ Questo però non risolve il problema. Il presidente ha detto esplicitamente che, in assenza di una mossa da parte del Congresso, terminerà l'accordo (cioè non autorizzerà di nuovo la sospensione delle sanzioni).

Al momento, gli europei hanno ancora speranze che gli Usa restino nell'accordo. La priorità è insistere con i senatori chiave – senz'altro i democratici, ma anche i repubblicani più avversi all'accordo come Cotton – che il ritiro americano non porterebbe alcun beneficio, nuocerebbe alla credibilità internazionale degli Usa e aprirebbe una crisi transatlantica. L'ideale sarebbe che il Congresso trovi una soluzione che consenta a Trump di dire di aver ottenuto maggiori garanzie e di lasciare il Jcpoa in piedi.

Se tuttavia gli Usa – per atto del Congresso o del presidente – dovessero ritirarsi dal Jcpoa o violarlo, per gli europei si pone il problema di come tenerlo in piedi. L'unico modo per persuadere l'Iran a continuare ad applicarlo è dimostrarli che il rispetto dell'accordo, anche in assenza degli Usa, porta comunque più vantaggi che svantaggi. Di tutti i vantaggi il più importante è la relazione commerciale ed economica con l'Ue, che dal 2015 è cresciuta considerevolmente. Perché gli scambi commerciali e gli investimenti in Iran continuano, tuttavia, gli europei dovranno per forza di cose difendere le proprie aziende e banche dalle sanzioni americane. In assenza di una tutela legale e politica da parte delle istituzioni Ue, le aziende e banche europee impegnate in Iran che hanno attività negli Usa rischierebbero infatti multe salate da parte di

²⁸ Cfr. “Mogherini: Trump doesn't have power to cancel Iran deal”, Al-Jazeera, 13 ottobre 2017, <http://www.aljazeera.com/news/2017/10/mogherini-trump-doesn-power-cancel-iran-deal-171013175108150.html>

²⁹ Cfr. “Cotton-Corker Bill Still Up in the Air”, National Iranian-American Council, 3 novembre 2017, <https://www.niacouncil.org/cotton-corker-bill-still-air/>

Washington. Ragionevolmente, gli europei dovranno rispolverare un vecchio regolamento del 1996 che proibiva alle aziende Ue di adeguarsi a misure extraterritoriali di un altro paese; fornire rassicurazioni sul credito alle esportazioni alle aziende in affari con l'Iran; creare un qualche meccanismo di assicurazione per i privati colpiti dalle multe americane; e approntare misure di rappresaglia contro gli Usa, sia unilateralmente sia in seno all'Organizzazione mondiale del commercio (Omc).

Difendere l'accordo nucleare, con i fatti oltre che con le parole, rischia di creare notevoli frizioni con l'amministrazione Trump. Alla luce degli interessi europei ricordati sopra, tuttavia, sembra la scelta più saggia. Se dovessero piegarsi ai desiderata americani e così accondiscendere alla violazione del Jcpoa, gli europei di fatto subordinerebbero le loro politiche mediorientali a quella dell'alleato d'oltreoceano. Difendere l'accordo darebbe loro invece un margine di manovra più ampio nella regione. Gli europei non solo guadagnerebbero in credibilità internazionale, ma si ritaglierebbero uno spazio di influenza sull'Iran. Allo stesso tempo, gli europei devono continuare a cercare punti di contatto con gli Stati Uniti. Il ruolo che l'Europa deve cercare – e che in definitiva serve meglio i suoi interessi – è quello di un interlocutore legittimo e credibile per tutti gli attori regionali, dall'Iran alla Russia all'Arabia Saudita a Israele. La strategia più sensata comprende gli elementi seguenti.

Innanzitutto, gli europei devono evitare la trappola di sposare la 'narrazione' di Trump vista sopra, secondo cui l'Iran sarebbe l'origine di ogni male nel Golfo. Le divisioni etno-settarie e le rivalità interstatali hanno molteplici cause e i paesi arabi sunniti hanno pesanti responsabilità in merito. Gli europei devono pertanto stabilire una chiara linea di demarcazione tra le politiche dell'Iran che contribuiscono all'instabilità regionale e la necessità/opportunità di continuare a trattare il regime clericale iraniano come un interlocutore legittimo.

Gli europei non devono nemmeno farsi trascinare in meccanismi sanzionatori che possano compromettere il potenziale di rilancio delle relazioni economico-politiche con l'Iran. Fare del programma balistico iraniano un 'osso del contendere' simile al programma nucleare sarebbe un errore. L'industria nucleare iraniana può essere tenuta sotto controllo dal sistema di verifiche dell'Aiea in base al quadro normativo fornito dal Tnp e dal Jcpoa. Lo stesso non si può fare per il programma missilistico, rispetto al quale non esistono né norme né sistemi di verifica comparabili. L'Iran inoltre considera l'arsenale balistico un elemento essenziale del suo deterrente contro i paesi rivali, e non è realistico aspettarsi che faccia compromessi significativi su questo fronte. Tuttavia può essere portato, attraverso il dialogo e la pressione diplomatica, a evitare passi che i suoi rivali possano percepire come altamente provocatori, come continui test e soprattutto lo sviluppo di missili balistici a lunga gittata o addirittura intercontinentali.

Gli Usa spingeranno perché gli europei aumentino la pressione sulle varie milizie create o sostenute dai *pasdaran* in Iraq, Siria e Libano. Per gli europei è opportuno promuovere il contenimento delle milizie pro-iraniene in Iraq nell'ambito di accordi nazionali sotto l'egida del governo di Baghdad. In Siria la questione delle milizie va affrontata invece nel quadro del negoziato di pace in corso a Ginevra. Gli europei possono senz'altro prendere misure restrittive se necessario, non tali tuttavia da pregiudicare gli equilibri interni all'Iraq o le prospettive per la pacificazione della Siria.

Più delicato e difficile è il discorso che riguarda Hezbollah. Gli Usa ragionevolmente cercheranno – o richiederanno – che gli europei aumentino la pressione sul gruppo armato, forse insistendo perché venga inserito nella lista di organizzazioni terroristiche Ue. È bene che gli europei si astengano da un passo del genere, perché il rischio è alimentare l'instabilità di un paese, il Libano, che rappresenta nonostante tutto un modello sostenibile di coesistenza pacifica (seppur ostile) tra diverse confessioni religiose. Non bisogna scordarsi inoltre che la sicurezza della missione Onu Unifil II nel Libano meridionale, su cui Francia e Italia hanno investito grandi risorse in passato, dipende dal beneplacito di Hezbollah. Di nuovo, la politica europea verso Hezbollah deve inserirsi in un più ampio sforzo diplomatico volto a favorire forme di condivisione del potere o, in mancanza di intese formali, il raggiungimento di un equilibrio di potenza che renda il ricorso alla violenza un'opzione sempre meno appetibile per le forze in campo.

In questo quadro rientra anche la politica di esportazione di armi dei paesi europei, alcuni dei quali (Francia, Regno Unito) hanno fatto e fanno affari fiorenti con i paesi del Golfo senza considerare le conseguenze sugli equilibri regionali. La Svezia ha promosso in sede Ue un codice di condotta per l'esportazione dei sistemi d'arma che potrebbe portare a una riduzione del problema. L'iniziativa svedese si è arenata di fronte all'opposizione di altri stati membri, soprattutto la Francia, e tuttavia rappresenta una componente importante di una strategia pan-europea coerente con gli interessi a ridurre il livello di conflittualità nel Golfo.³⁰

Infine, gli europei devono esplorare tutte le opzioni possibili per aprire un tavolo negoziale con l'Iran sul periodo successivo al termine dei limiti imposti al suo programma nucleare, che come detto cominceranno a decadere progressivamente dal 2025. Cercare un'intesa con Cina e Russia, entrambe decise a difendere l'accordo ma anche a ridurre ulteriormente i rischi di proliferazione nel Golfo, è un passo opportuno. Per convincere gli iraniani,

³⁰ Cfr. Emanule Scimia, "EU calls for stability but its arms inflame the Middle East", *Asia Times*, 11 novembre 2017, <http://www.atimes.com/eu-calls-stability-arms-inflame-middle-east/>

tuttavia, sarà necessario persuadere gli americani che le chance che l'Iran acconsenta a ulteriori compromessi sono legate all'offerta di maggiori benefici anche da parte Usa. Improbabile, se non irrealistico, che l'Iran si pieghi invece alla pressione o capitoli, come si aspetta il presidente Trump. Al momento non esistono spazi perché Washington consideri questa opzione. Ma gli europei devono giocare sul lungo periodo. Nel 2003, quando gli Ue3 approcciarono gli iraniani sulla questione nucleare, l'amministrazione Bush non solo era contraria ma ostentava un atteggiamento bellicoso verso Tehran. Infine, l'incontrovertibile logica della realtà persuase lo stesso Bush a considerare valida l'opzione diplomatica. Gli europei devono far tesoro del precedente.

L'OSSERVATORIO DI POLITICA INTERNAZIONALE È UN PROGETTO DI COLLABORAZIONE TRA SENATO DELLA REPUBBLICA, CAMERA DEI DEPUTATI E MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI E DELLA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE, CON AUTOREVOLI CONTRIBUTI SCIENTIFICI.

L'OSSERVATORIO REALIZZA:

Rapporti

Analisi di scenario, a cadenza annuale, su temi di rilievo strategico per le relazioni internazionali.

Focus

Rassegne trimestrali di monitoraggio su aree geografiche e tematiche di interesse prioritario per la politica estera italiana.

Approfondimenti

Studi monografici su temi complessi dell'attualità internazionale.

Note

Brevi schede informative su temi legati all'agenda internazionale.

Approfondimenti già pubblicati:

- n. 120 La crisi libica. Situazione attuale e prospettive di soluzione (IAI - giugno 2016)
- n. 121 L'Italia e il vertice NATO di Varsavia (IAI - giugno 2016)
- n. 122 Dal Sahel al Corno d'Africa: l'arco di instabilità e le aree di crisi in Africa subsahariana (ISPI - agosto 2016)
- n. 123 L'impatto della Brexit per la difesa europea e transatlantica: tanti dubbi e poche certezze (IAI - nov. 2016)
- n. 124 Competizione tra Stati e corsa alle risorse: la geopolitica dell'Artico (CeSI - gennaio 2017)
- n. 125 Il difficile cambiamento dell'Arabia Saudita (CeSI - febbraio 2017)
- n. 126 Il dibattito sulla difesa europea: sviluppi Ue e prospettive nazionali (IAI - febbraio 2017)
- n. 127 La politica estera della Turchia (ISPI - marzo 2017)
- n. 128 Gli orientamenti della comunità internazionale di fronte ai cambiamenti climatici all'indomani della Conferenza di Marrakesh - COP 22 (CeSPI - marzo 2017)
- n. 129 Il G7 e il ruolo dell'Italia (ISPI - maggio 2017)
- n. 130 Israele e i tanti fronti aperti di instabilità (ISPI - maggio 2017)
- n. 131 I regimi di esportazione G2G di sistemi d'arma: uno studio comparativo (IAI - maggio 2017)
- n. 132 Cina - Il Mediterraneo nelle nuove Vie della Seta (T.wai - maggio 2017)
- n. 133 Le vulnerabilità politiche della cooperazione europea in Nord Africa e Sahel: una prospettiva comparata (CeSI - giugno 2017)
- n. 134 Il Vertice di Trieste sui Balcani Occidentali: quali prospettive per il futuro? (ISPI - luglio 2017)

Le opinioni riportate nel presente dossier sono riferibili esclusivamente all'Istituto autore della ricerca.

Coordinamento redazionale a cura del: