

XV legislatura

## IL CONTENZIOSO SUL PROGRAMMA NUCLEARE IRANIANO

**(Aggiornamento)**

Presupposti e condizioni per una soluzione  
diplomatica

*Contributi di Istituti di ricerca specializzati*

*Settembre 2006*

*n. 55*

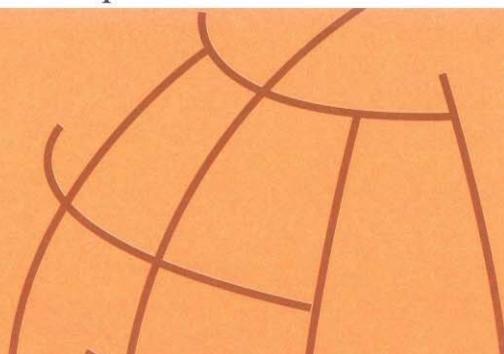


Senato della Repubblica

servizio studi



servizio affari  
internazionali



XV legislatura

**IL CONTENZIOSO SUL PROGRAMMA  
NUCLEARE IRANIANO**

*(Aggiornamento)*

**Presupposti e condizioni per una soluzione  
diplomatica**

*A cura di Riccardo Alcaro dell'Istituto Affari  
Internazionali (IAI)*

*n. 55  
Settembre 2006*

## Servizio Studi

**Direttore**

Daniele Ravenna

tel. 06 6706\_2451

**Segreteria**

\_2451

\_2629

Fax 06 6706\_3588

**Ufficio ricerche nel settore della politica estera  
e di difesa**

*Consigliere parlamentare*

*capo ufficio*

Marco Serafin

\_2974

## Servizio affari internazionali

**Direttore**

Maria Valeria Agostini

tel. 06 6706\_2405

**Segreteria**

\_2989

\_3666

Fax 06  
6706\_4336

**Ufficio dei Rapporti con gli Organismi  
Internazionali** (Assemblee Nato e Ueo)

*Consigliere parlamentare*

*capo ufficio*

Alessandra Lai

\_2969

# **IL CONTENZIOSO SUL PROGRAMMA NUCLEARE IRANIANO**

## **Presupposti e condizioni per una soluzione diplomatica**

*di Riccardo Alcaro\**

Le implicazioni di un Iran nucleare sono generalmente ritenute molto gravi: ne verrebbe fortemente indebolito il regime internazionale di non-proliferazione nucleare che potrebbe non sopravvivere a quest'ulteriore colpo inferto alla sua ragion d'essere; si produrrebbe un mutamento radicale degli equilibri regionali con conseguenti rischi di una crescente instabilità; si scatenerrebbe probabilmente una corsa regionale alle armi nucleari che potrebbe coinvolgere paesi come l'Arabia Saudita, l'Egitto e la Turchia.

Una risoluzione pacifica della disputa, invece, potrebbe facilitare il raggiungimento di un accordo con l'Iran per la pacificazione dell'Iraq e la stabilizzazione dell'Afghanistan. Si potrebbe sperare anche in un allentamento della pressione che i gruppi islamisti radicali sostenuti da Teheran oggi esercitano su Israele.

Dopo l'interruzione delle trattative attraverso cui gli europei avevano cercato di convincere l'Iran a cessare definitivamente le attività di arricchimento dell'uranio, il dossier nucleare iraniano è divenuto competenza del Consiglio di sicurezza dell'Onu che ha l'autorità per decidere sanzioni o altre misure punitive. Nel giugno di quest'anno è stato offerto all'Iran un pacchetto di incentivi per persuaderlo ad abbandonare le sue aspirazioni nucleari. L'offerta conteneva anche la promessa degli Stati Uniti di partecipare per la prima volta direttamente alle trattative se le richieste fossero state accolte: un significativo mutamento di rotta rispetto alla tradizionale politica americana mirante a un isolamento internazionale dell'Iran. Il ritardo di Teheran nel dare una risposta ha spinto il Consiglio di sicurezza ad adottare il 31 luglio una risoluzione in cui chiede all'Iran di sospendere le attività nucleari più sensibili e di ripristinare una piena cooperazione con l'Agenzia internazionale per l'energia atomica (Aiea). L'Iran ha però respinto le richieste dell'Onu.

Proprio nel momento in cui sembrava aperta la strada per le sanzioni, si è registrato un improvviso riavvicinamento tra iraniani ed europei. L'Iran sarebbe pronto a sospendere l'arricchimento per un periodo limitato di tempo, purché il negoziato riprenda su basi libere da condizioni. Gli Usa, dal canto loro, sembrano propensi a mettere da parte, almeno per il momento – difficile dire per quanto tempo – la minaccia delle sanzioni.

Alcuni fattori fanno apparire l'ipotesi di una risoluzione concordata della disputa meno lontana che in passato: l'apertura americana; l'appoggio, per quanto con riserve, di Russia e Cina alla posizione di europei e americani; le divisioni interne alla leadership iraniana. Permangono però numerosi ostacoli, fra cui i più rilevanti sono: l'imprevedibilità della

---

\* Riccardo Alcaro è ricercatore presso l'Istituto affari internazionali (Iai) di Roma.

leadership iraniana; la resistenza americana a trattare direttamente con l'Iran; le pressioni di Israele; gli sviluppi della situazione in Iraq.

Il negoziato potrà riprendere però solo se si realizzeranno determinate condizioni strettamente collegate fra loro: l'unità del 'fronte-Onu'; l'offerta di adeguati incentivi ma senza escludere l'eventuale ricorso a sanzioni incisive; una qualche concessione sulla questione dell'arricchimento dell'uranio. Quest'ultimo punto è il più delicato e quello su cui si giocheranno le possibilità di ripresa delle trattative.

## INDICE

### 1. Introduzione

### 2. Inquadramento geopolitico

- 2.1. Le implicazioni di un Iran nucleare
- 2.2. Le implicazioni di una risoluzione pacifica della disputa

### 3. Il negoziato: ipotesi per il futuro

- 3.1. Sviluppi più recenti nella controversia
- 3.2. Lo stato di avanzamento del programma nucleare iraniano
- 3.3. Fattori favorevoli e ostacoli alla ripresa del negoziato
- 3.4. Le condizioni per la ripresa del negoziato

### 4. Conclusioni

## APPENDICE

### Sintesi degli avvenimenti passati

- A. L'iniziativa degli europei
- B. L'appoggio agli europei degli Stati Uniti e il collasso delle trattative
- C. L'intervento della Russia
- D. Il coinvolgimento del Consiglio di sicurezza
- E. La proposta euro-americana
- F. La risoluzione 1696 del Consiglio di sicurezza

# IL CONTENZIOSO SUL PROGRAMMA NUCLEARE IRANIANO

## Presupposti e condizioni per una soluzione diplomatica

di Riccardo Alcaro

### 1. Introduzione

Lo scopo di questo lavoro è offrire un'analisi delle implicazioni, dello stato e dell'ipotesi di risoluzione del contenzioso sul programma nucleare dell'Iran. Esso è diviso in due parti: nella prima si fornisce un inquadramento geopolitico della questione, indicando i rischi connessi ad un Iran nucleare e i benefici che potrebbero venire da una risoluzione pacifica della disputa. Nella seconda si dà brevemente conto degli sviluppi più recenti e si indicano le condizioni per una ripresa delle trattative. Segue una breve conclusione critica. In appendice si trova una sintesi degli avvenimenti più significativi che hanno contrassegnato la controversia.

Questo lavoro segue un precedente studio sul dossier nucleare iraniano che l'Istituto affari internazionali di Roma ha fornito al Servizio affari internazionali e al Servizio studi del Senato della Repubblica nell'aprile 2006<sup>1</sup>.

### 2. Inquadramento geopolitico

#### 1.1 Le implicazioni di un Iran nucleare

Quando, nel febbraio 2003, l'Agenzia internazionale per l'energia atomica (Aiea) ha potuto confermare l'esistenza in Iran di un avanzato programma nucleare di cui fino ad allora non si era avuta notizia, lo spettro di una nuova, grave crisi internazionale si è profilato all'orizzonte<sup>2</sup>. Immediatamente, infatti, si è diffuso il sospetto che il programma iraniano avesse una segreta destinazione militare<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Cfr. Riccardo Alcaro, *Il contenzioso sul nucleare iraniano – Origini, stato attuale, prospettive*, Contributi di Istituti specializzati, n. 40, aprile 2006, Servizio studi e Servizio affari internazionali del Senato della Repubblica. Rispetto al presente lavoro, concentrato sull'ipotesi di risoluzione della disputa, nello studio di aprile vengono esposti più in dettaglio i problemi tecnici al centro della controversia diplomatica – l'arricchimento dell'uranio – e l'evoluzione del processo negoziale tra gli europei e gli iraniani.

<sup>2</sup> Nell'agosto 2002 un gruppo di fuoriusciti iraniani, il Consiglio iraniano di resistenza nazionale, ha denunciato l'esistenza in Iran di due impianti per l'arricchimento dell'uranio presso Natanz (uno per la ricerca e uno su scala industriale) e di uno per la produzione di acqua pesante presso Arak. L'Iran ha successivamente ammesso l'esistenza di queste strutture e ha invitato lo stesso direttore generale dell'Aiea, Mohammed ElBaradei, ad ispezionarle. La visita di ElBaradei ha avuto luogo, appunto, nel febbraio 2003. (Per inciso, il Consiglio iraniano di resistenza nazionale è una coalizione di diversi gruppi, tra cui il più importante è quello dei *Mojahedin e-Khalq*, che figurano nelle liste delle organizzazioni terroristiche di Usa ed Ue).

<sup>3</sup> L'arricchimento dell'uranio è infatti un procedimento necessario alla produzione di energia facilmente convertibile ad usi militari. L'acqua pesante è uno strumento indispensabile, tra l'altro, per produrre più facilmente gli isotopi di plutonio più adatti ad armare un testata.

Le conseguenze potenziali di un Iran dotato di armi nucleari sono:

- in primo luogo, ciò contribuirebbe a indebolire ulteriormente, o anche a scardinare del tutto, il regime internazionale di non-proliferazione nucleare e controllo degli armamenti, in particolare il Trattato di non-proliferazione nucleare (Tnp) di cui l'Iran è parte come stato non-nucleare<sup>4</sup>;
- in secondo luogo, muterebbe in profondità gli equilibri regionali, dando all'Iran un formidabile deterrente contro ingerenze dall'estero, una maggiore capacità di influenzare i suoi vicini e la possibilità di minacciare direttamente la sicurezza di Israele;
- in terzo luogo, potrebbe innescare una corsa regionale alle armi nucleari, che potrebbe coinvolgere quei paesi – Arabia Saudita, Egitto<sup>5</sup>, Turchia – che più avrebbero da temere da un mutamento degli equilibri regionali a favore dell'Iran;
- in quarto luogo, alcuni temono che il possesso di armi nucleari da parte dell'Iran aumenterebbe il rischio di un trasferimento di conoscenze, tecnologie o materiali nucleari ad attori non statali, segnatamente organizzazioni terroristiche (è un rischio che non può essere escluso anche se è improbabile che l'Iran sia disponibile a condividere queste capacità, anche perché si esporrebbe a possibili azioni di rappresaglia).

Aspiri o meno a dotarsi effettivamente della bomba atomica, non c'è dubbio che l'Iran ambisca ad accrescere il suo ruolo regionale e a vedersi riconoscere lo status internazionale che è convinto gli competa in ragione della sua storia e cultura, delle sue risorse e della sua posizione geostrategica. Quest'ambizione è parte integrante della tradizione di politica estera della Persia/Iran e non è una prerogativa dell'attuale regime clericale<sup>6</sup>.

L'aspirazione iraniana a giocare un ruolo di primo piano, o addirittura egemone, in una delle regioni strategicamente più importanti del pianeta per la ricchezza delle sue risorse energetiche cozza contro il sistema

---

<sup>4</sup> Il Tnp, in vigore dal 1970, obbliga gli stati che ne fanno parte come "non-nucleari" a rinunciare a sviluppare, acquisire o entrare in altro modo in possesso di armi o congegni esplosivi nucleari. In cambio riconosce loro il "diritto inalienabile" a sviluppare tecnologia nucleare civile e a usufruire dell'assistenza e della cooperazione dei cinque stati "nucleari" (Cina, Francia, Gran Bretagna, Stati Uniti, Unione Sovietica/Russia), a loro volta legati a una promessa di graduale disarmo. La cooperazione nucleare internazionale avviene sotto supervisione dell'Aiea, con la quale ogni stato membro del Tnp ha stipulato uno specifico accordo di garanzia. Di recente la tenuta del Tnp è stata scossa dal ritiro dal trattato della Corea del Nord nel 2003 (caso unico); dalle attività del network di contrabbando di *know-how*, tecnologie e materiali nucleari facente capo allo scienziato pachistano Abdel Qadir Khan (smantellato nel 2004); e, infine, dall'accordo di cooperazione nucleare tra India e Stati Uniti, perché all'India era stata negata fino al momento dell'accordo ogni forma di cooperazione in quanto potenza nucleare fuori dal Tnp. Oltre all'India e ai cinque stati nucleari "ufficiali", possiedono oggi un arsenale atomico anche Pakistan, Israele (sebbene ufficialmente non lo riconosca) e probabilmente la Corea del Nord.

<sup>5</sup> In un recente discorso tenuto all'assemblea dei membri del Partito nazionaldemocratico, il figlio nonché possibile successore del presidente egiziano Hosni Mubarak, Gamal, ha menzionato il bisogno dell'Egitto di considerare lo sviluppo di un programma nucleare (ma non ha fatto alcun riferimento ad armi, *Mubarak's son steals limelight at party gathering*, «Financial Times», 22 settembre 2006, p. 3).

<sup>6</sup> Cfr. Robert Lowe e Claire Spencer (a cura di), *Iran, its neighbours and the regional crisis – A Middle East Programme report*, The Royal Institute of International Affairs (Chatham House), 2006.

di equilibri regionali costruito dagli Stati Uniti attraverso una fitta rete di alleanze e cooperazioni bilaterali che in vario modo legano a Washington tutti gli stati della regione – con l'esclusione della Siria e in parte del Libano.

Una serie di fattori, tuttavia, ha contribuito in tempi recentissimi a scuotere le fondamenta di questo sistema regionale: il caos in cui versa l'Iraq; le crescenti difficoltà in Afghanistan; il terrorismo internazionale di matrice qaedista (che incrina l'affidabilità dell'Arabia Saudita); e le persistenti, talora crescenti, tensioni tra Israele e i palestinesi, i siriani e i libanesi. Di questa situazione si è potuto giovare l'Iran, che sembra deciso a uscire dai lunghi anni di isolamento internazionale seguito alla rivoluzione del 1979 e alla lunga guerra con l'Iraq (1980-1988), perseguendo una politica che poggia su due binari paralleli: l'antagonismo contro gli Stati Uniti e l'avvicinamento ai regimi arabi (è soprattutto in questa luce che va interpretata l'ostilità iraniana per Israele)<sup>7</sup>.

L'indebolimento del sistema di equilibri regionali costruito dagli americani e il parallelo e complementare rafforzamento iraniano, dunque, rendono oggi la rivalità tra Stati Uniti e Repubblica islamica d'Iran il punto di riferimento obbligato per ogni analisi degli sviluppi degli eventi in Medio Oriente, nel Golfo e in Afghanistan. La questione nucleare è esplosiva perché in grado di innalzare significativamente il livello dello scontro.

### *1.2 Le implicazioni di una risoluzione pacifica della disputa*

Gli europei, i cui interessi di sicurezza ed energetici sono pericolosamente esposti nel contenzioso, sono consapevoli che l'insorgere di una nuova grave crisi nel Golfo può essere scongiurata solo intervenendo sulla rivalità tra Iran e Stati Uniti. Il negoziato avviato con gli iraniani (di cui si dà conto di seguito) va considerato anche come un tentativo per favorire un riavvicinamento tra Iran e Stati Uniti. Gli europei sperano che un compromesso sul dossier nucleare possa aprire la strada ad un processo di progressiva normalizzazione dei rapporti con l'Iran e al suo inserimento nella comunità internazionale. Ciò presenta numerosi potenziali vantaggi strategici.

- in primo luogo, la possibilità di sfruttare la capacità di influenza dell'Iran per stabilizzare un'area critica qual è il Golfo. Ciò vale in particolare per la situazione in Iraq, al momento il maggiore fattore di crisi regionale. L'Iran ha stretti legami con le diverse anime della comunità sciita dell'Iraq ed è in grado di influenzarne le decisioni. Potrebbe inoltre contribuire alla lotta al terrorismo di matrice qaedista (sunnita), soprattutto offrendo cooperazione (come è già avvenuto in passato) per stabilizzare l'Afghanistan, dove le forze della coalizione a guida Nato stanno incontrando crescenti difficoltà. Infine, l'Iran può contribuire ad un allentamento della pressione su Israele facendo leva sui suoi legami con Hezbollah e, pur in misura minore, con alcuni gruppi armati palestinesi.
- In secondo luogo, la tenuta del regime multilaterale di non-proliferazione, con il conseguente rafforzamento del ruolo dell'Aiea (ciò che rientra nella strategia europea di consolidamento del

---

<sup>7</sup> Cfr. Trita Parsi, *Israel and the Origins of Iran's Arab Option: Dissection of a Strategy Misunderstood*, «Middle East Journal», vol. 60, n. 3, estate 2006, pp. 493-512.

multilateralismo quale strumento essenziale alla conservazione della sicurezza internazionale)<sup>8</sup>.

- Infine, l'espansione dei rapporti economici con l'Iran, con la possibilità di potenziare i flussi commerciali e soprattutto di sfruttare più in profondità le ricche riserve energetiche iraniane.

## 2 Il negoziato: ipotesi per il futuro

### 2.1 Sviluppi più recenti nella controversia

La contesa diplomatica ha riguardato principalmente l'arricchimento dell'uranio, la fase più delicata del ciclo di produzione del combustibile nucleare. Si tratta di un procedimento necessario tanto alla produzione di energia quanto alla fabbricazione di ordigni nucleari<sup>9</sup>.

L'arricchimento dell'uranio rientra tra i diritti riconosciuti dal Tnp e non è pertanto in sé un'attività illegale. Tuttavia l'Iran ha mancato di notificare sensibili attività nucleari all'Aiea, come invece era tenuto a fare in base ai suoi obblighi internazionali. Per questo motivo è stato infine deferito al Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite<sup>10</sup>.

Il 31 luglio scorso il Consiglio di sicurezza ha adottato la risoluzione 1696, che chiede all'Iran la sospensione delle attività nucleari più sensibili e di ripristinare piena cooperazione con l'Aiea. In caso contrario, minaccia il possibile ricorso alle sanzioni. L'Iran ha preferito ignorare la scadenza entro cui avrebbe dovuto adeguarsi alla risoluzione (31 agosto di quest'anno), ricordando come non siano emerse prove di attività illegali condotte sul suo territorio<sup>11</sup>.

Nel momento in cui la disputa sembrava prossima ad aggravarsi, però, sono emerse voci di un improvviso progresso nei contatti che erano nel frattempo continuati informalmente tra iraniani e mediatori europei – contatti in cui ha avuto un ruolo di primo piano l'alto rappresentante per la politica estera dell'Ue, Javier Solana<sup>12</sup>. In base a indiscrezioni da fonti diplomatiche europee, gli iraniani hanno segnalato la disponibilità a pervenire ad un compromesso in cambio di un ammorbidimento delle richieste dell'Onu. Gli iraniani avrebbero offerto di ridurre la maggior parte delle attività nucleari sensibili e sarebbero pronti a sospendere l'arricchimento dell'uranio per un periodo limitato di tempo (si è parlato di una sospensione iniziale di due o tre mesi). La sospensione, tuttavia, dovrebbe aver luogo contestualmente all'avvio di una nuova sessione

---

<sup>8</sup> Quest'obiettivo è esplicitamente richiamato nella Strategia di sicurezza europea redatta dallo staff di Solana e approvata dal Consiglio europeo nel dicembre 2003.

<sup>9</sup> In natura l'uranio si presenta come la combinazione di due isotopi, l'U-238 e l'U-235. Quest'ultimo soltanto può essere sottoposto a fissione nucleare (la scissione del nucleo atomico) e liberare quindi energia. In natura l'uranio contiene solo lo 0,7% di U-235. Perché l'uranio possa essere impiegato in un reattore nucleare per la produzione di energia, la quantità di U-235 deve essere portata a circa il 2-3% (uranio leggermente arricchito). Per armare una bomba è necessario arricchire l'uranio fino a che consista al 90% o più di U-235 (uranio altamente arricchito).

<sup>10</sup> Cfr. *infra*, Appendice.

<sup>11</sup> *Ibidem*.

<sup>12</sup> *Europe set for nuclear talks deal with Iran*, «Financial Times», 23 settembre 2006, p. 1.

negoziabile e non prima (al nuovo negoziato potrebbero prendere parte non solo gli europei, ma anche gli americani)<sup>13</sup>.

Gli Stati Uniti hanno apparentemente acconsentito a mettere da parte, per il momento, la minaccia delle sanzioni e ad adottare un approccio più flessibile, in linea con quanto chiedono gli europei (in particolare la Francia e l'Italia), nonché i russi e i cinesi<sup>14</sup>.

Il clima di pessimismo che ha costantemente accompagnato i negoziati con l'Iran è lungi dall'essersi dissolto, e tuttavia l'ipotesi che il negoziato venga ripreso è meno lontana oggi di quanto sia stata in passato. È opportuno pertanto delineare quale sia il contesto nel quale le future trattative potranno aver luogo e indicare quali siano le condizioni e le variabili che concorreranno a determinarne l'esito.

## 2.2 Lo stato di avanzamento del programma nucleare iraniano

Stando all'Aiea, il programma nucleare iraniano è tuttora in una fase relativamente poco avanzata e non è in grado di assicurare produzione né di energia elettrica né tanto meno la produzione di materiale per un deterrente nucleare credibile (che comprende anche un adeguato sistema di vettori – missili adatti al carico di testate, basi di lancio, aerei in grado di trasportare una bomba a gravità, ecc.). Le verifiche condotte dagli ispettori dell'Aiea non hanno riscontrato nessuna attività illegale, sebbene l'agenzia abbia anche lamentato l'impossibilità di certificare l'assenza di attività non dichiarate. Le ispezioni dell'Aiea hanno comunque portato alla luce una serie di elementi sospetti in quanto compatibili con lo sviluppo di un programma nucleare militare. La maggioranza degli esperti nucleari di non-proliferazione ritiene molto improbabile che l'Iran abbia sviluppato un programma nucleare clandestino (un sospetto piuttosto diffuso per un certo periodo di tempo), ma concorda nell'affermare che in Iran siano stati portati avanti aspetti di un programma nucleare militare. I servizi di intelligence americano ed europei sembrano propendere per la stessa ipotesi<sup>15</sup>.

---

<sup>13</sup> Con una dichiarazione pubblica che aveva fatto temere l'insorgere di nuove divisioni con gli Stati Uniti, il presidente francese Jacques Chirac si è detto contrario a considerare l'adozione di misure punitive mentre ancora resiste la possibilità di un compromesso. La temuta divisione non si è però verificata: il giorno dopo l'intervista Chirac si è incontrato a Washington con il presidente Usa Bush e i due hanno espresso sintonia sulla linea da seguire nei confronti dell'Iran (*Chirac calls for UN compromise on Iran*, Financial Times, 19 settembre 2006, p. 6; *Bush and Chirac heal rift on Iran*, Financial Times, 20 settembre 2006, p. 2). Privatamente, però, gli Usa e qualche alleato europeo (in particolare il Regno Unito) hanno espresso una certa irritazione. Dal loro punto di vista, mettere del tutto da parte la minaccia delle sanzioni priva il fronte transatlantico di una preziosa carta negoziabile.

<sup>14</sup> Glenn Kessler, *U.S. Policy on Iran Evolves Toward Diplomacy*, Washington Post, 20 settembre 2006, p. A20.

<sup>15</sup> Cfr. Mark Fitzpatrick, *Assessing Iran's Nuclear Programme*, «Survival», vol. 48, n. 3, autunno 2006, pp. 5-26. Le conclusioni di Fitzpatrick sono il risultato dell'analisi dei dati trasmessi dall'Aiea e di un confronto tra i più esaurienti studi pubblicamente disponibili condotti di recente riguardo al dossier nucleare iraniano: uno studio del settembre 2005 dell'Iiss (*Iiss, Iran's Strategic Weapons Programmes: A Net Assessment*, Abingdon, Routledge for the IISS, 2005); un'analisi di Bruno Tertrais della Foundation pour la recherche stratégique di Parigi (*Iran: la Bombe fin de 2008?*, [www.frstrategie.org/barreCompetences/prolifDissuasionDefenses/20060315.pdf](http://www.frstrategie.org/barreCompetences/prolifDissuasionDefenses/20060315.pdf)); un'analisi di David Albright e Corey Hinderstein per l'Institute for Science and International Studies di Washington (*The Clock Is Ticking, But How Fast?*, [www.isis-online.org/publications/iran/clockticking.pdf](http://www.isis-online.org/publications/iran/clockticking.pdf)). Le conclusioni di questi autori, così come per gli altri citati nell'articolo, sono basate sui dati e le analisi dell'Aiea.

L'ipotesi che l'Iran stia deliberatamente puntando a dotarsi di un arsenale nucleare e quindi ritirarsi dal Tnp non incontra unanime consenso. Più condivisa è l'opinione che gli iraniani vogliano acquisire le capacità tecnologiche necessarie alla costruzione di un arsenale in tempi ragionevoli, potendo restare così nei limiti del Tnp (che riconosce il diritto ad arricchire l'uranio) fino a quando un'emergenza di sicurezza nazionale non li spinga a oltrepassarli. Poiché i paesi occidentali non si fidano degli iraniani (e gli americani sono loro decisamente ostili), quest'eventualità è giudicata un rischio troppo grande perché sia concesso all'Iran di procedere indisturbato. Se si vuole sfruttare fino in fondo l'opzione diplomatica, tuttavia, è necessario avere un'idea di quanto tempo ci sia ancora a disposizione, e cioè di quanto tempo occorra all'Iran per dotarsi della bomba. Al riguardo le opinioni variano sensibilmente.

La maggioranza delle analisi di esperti di sicurezza nucleare si sono concentrate sul *worst-case scenario* cioè sul lasso minimo di tempo che ragionevolmente si può supporre serva all'Iran per dotarsi di un'arma nucleare. È bene segnalare in anticipo quali siano i presupposti su cui poggia questo tipo di analisi:

- il primo presupposto è che per “arma nucleare” si intende la produzione di uranio altamente arricchito in quantità sufficiente a armare una bomba – non vengono cioè presi in considerazione i tempi di *weaponisation*, cioè i tempi necessari alla trasformazione dell'uranio arricchito nel ‘cuore’ di una bomba (ne esistono diversi tipi) e allo sviluppo di un adeguato sistema di vettori; la ragione di ciò è che i tempi di *weaponisation* non vengono considerati rilevanti, in quanto più ridotti di quelli necessari per la produzione di sufficienti quantità di uranio altamente arricchito<sup>16</sup>;
- il secondo presupposto è che l'Iran stia perseguendo un *crash programme*, cioè un programma iper-accelerato in cui stia spendendo ogni risorsa disponibile, anche se ciò comporta costi e rischi più alti e molti sprechi;
- l'ultimo presupposto è che l'Iran non abbia strutture nucleari sconosciute.

Dati questi presupposti, e ammesso che il programma non incorra in gravi intoppi tecnici, i tempi per la prima bomba iraniana oscillano tra il 2008 e un anno imprecisato tra il 2010 e il 2015<sup>17</sup>. Se si considerano la data del 2008 troppo azzardata e quella del 2015 troppo prudente, una conclusione ragionevole cui tende la maggioranza delle analisi di questo tipo è la fine del 2009 e l'inizio del 2010<sup>18</sup>.

Queste previsioni contengono un grado di approssimazione impossibile da definire con precisione, perché la gamma di variabili in

---

<sup>16</sup> Cfr. Houston Wood III, *A Nuclear Weaponization Program*, University of Virginia, Department of Mechanical and Aerospace Engineering, disponibile sul sito dell'Isis: [www.isis-online.org/nucwep1.pdf#search=%22nuclear%20weaponization%22](http://www.isis-online.org/nucwep1.pdf#search=%22nuclear%20weaponization%22).

<sup>17</sup> Tertrais, esperto della Foundation pour la recherche strategique, propende per la fine del 2008; Hinderstein e Albright, esperti dell'Isis, per il 2009; l'Isis per il 2010. Indiscrezioni di stampa riferiscono che i servizi segreti israeliani indicano nella fine del 2007 l'oltrepassamento della soglia di sicurezza, il momento in cui cioè gli iraniani padroneggerebbero la tecnologia per l'arricchimento. Più prudenti i servizi americani, che ritengono ragionevole una data tra il 2010 e il 2015 (cfr. Dafna Linzer, *Strong Leads and Dead Ends in Nuclear Case against Iran*, «Washington Post», 8 febbraio 2006).

<sup>18</sup> Mark Fitzpatrick, *op. cit.*, p. 20.

grado di determinare la velocità di avanzamento del programma nucleare iraniano è molto vasta. L'assunto che esso possa procedere senza significativi intoppi tecnici è molto contestato. Complicazioni tecniche sono molto comuni nello sviluppo di un programma nucleare, tanto più se sviluppato in autonomia e senza assistenza internazionale. Gli iraniani non hanno dimostrato di padroneggiare la tecnologia necessaria ad una stabile e sicura produzione di rilevanti quantità di uranio altamente arricchito. Testimoni oculari degli stabilimenti per l'arricchimento di Natanz riferiscono di uno stato piuttosto primitivo delle tecnologie in possesso degli iraniani<sup>19</sup>. Se si tiene conto di questi ultimi elementi, l'ipotesi di un Iran presto armato di armi nucleari si fa più remota. Lo stesso direttore generale dell'Aiea ElBaradei, invitando la comunità internazionale ad esercitare maggiore prudenza nel trattare la questione, ha esplicitamente affermato che l'eventualità di un Iran nucleare non costituisce una minaccia imminente<sup>20</sup>.

Pur nell'incertezza e nella difformità delle diverse valutazioni circa il grado di avanzamento del programma nucleare iraniano, dunque, al momento sembrano sussistere margini temporali sufficienti ad imbastire una trattativa.

### 2.3 Fattori favorevoli e ostacoli alla ripresa del negoziato

Dopo il trasferimento del dossier nucleare iraniano all'Onu, il format negoziale "E-3/Ue"<sup>21</sup> si è allargato ai membri non-Ue del Consiglio di sicurezza. Si è parlato da quel momento di "P5+1", intendendo i cinque membri permanenti del Consiglio di sicurezza più la Germania. La partecipazione dell'Unione europea in quanto tale è stata garantita dal coinvolgimento di Solana. È Solana, tra l'altro, che tiene regolari contatti con Ali Larijani, il capo dei negoziatori iraniani<sup>22</sup>. Nel corso dell'estate 2006, inoltre, l'Italia ha mostrato la chiara intenzione di voler giocare un ruolo più visibile, come testimoniano i diversi incontri di alto livello tra le

---

<sup>19</sup> L'annuncio trionfale dello scorso aprile di Ahmadinejad, in base al quale l'Iran sarebbe entrato nel "club nucleare" per aver arricchito un piccolo quantitativo di uranio, può essere considerato da questo punto di vista come una mossa propagandistica ad uso interno. Una serie di ragioni viene addotta dagli esperti a sostegno di questa tesi più rassicurante: la minima quantità di uranio arricchito (pochi grammi; per una bomba servono circa 25 kg) e lo scarso livello di arricchimento (intorno al 3%; per un'arma la soglia è superiore al 90%); l'indisponibilità dei materiali per strutture industriali adeguate a produrre uranio arricchito su larga scala (l'Iran ha dichiarato di aver messo in funzione una 'cascata' di 164 centrifughe, gli strumenti impiegati per l'arricchimento dell'uranio; per essere militarmente rilevanti, ne servono minimo 1500; la soglia di sicurezza per una produzione sufficientemente sicura di uranio arricchito è 3000); l'impurità dell'esafluoruro di uranio in possesso degli iraniani, al punto che per l'arricchimento di aprile hanno utilizzato Uf6 importato dalla Cina (l'esafluoruro di uranio o Uf6, è il materiale che, una volta trasformato in gas, viene immesso nelle centrifughe per l'arricchimento).

<sup>20</sup> Jean du Preez e Insook Kim, *Mohammed ElBaradei Calls for a New Global Security Landscape*, Center for Nonproliferation Studies, 2 giugno 2006, <http://cns.miis.edu/cns/media/pr060531.htm>.

<sup>21</sup> Il negoziato con gli iraniani è il risultato di un'iniziativa coordinata di Francia, Germania e Gran Bretagna. Dalla fine del 2004 i tre hanno ottenuto appoggio formale dall'Unione europea e sono stati affiancati nelle trattative da Solana. Pertanto, l'espressione più appropriata per il format negoziale è "E-3/Ue", sebbene la stampa abbia fatto più che altro riferimento agli "Ue-3", perché i tre grandi agivano a nome dell'Ue.

<sup>22</sup> Il dossier nucleare è competenza in Iran del Consiglio supremo di sicurezza nazionale, di cui Larijani è segretario. I suoi membri comprendono le massime autorità del governo, del parlamento, della magistratura e delle forze armate nonché due membri (uno dei quali è il segretario) scelti dalla Guida suprema, cui il consiglio riferisce.

autorità italiane e iraniane<sup>23</sup>. I partner internazionali di Roma sembrano essere venuti incontro alle aspirazioni italiane<sup>24</sup>, sebbene per il momento non si parli di un “5+2”.

Una serie di ragioni induce a ritenere che, fin tanto che l’opzione diplomatica rimarrà in piedi, gli europei siano destinati a mantenere un ruolo di primo piano nella vicenda intorno al nucleare iraniano. Lunghi anni di contatti con la Repubblica islamica hanno permesso alle diplomazie europee di maturare una maggiore consapevolezza delle questioni rispetto a cui l’Iran e la sua classe dirigente sono più sensibili. In particolare, gli europei sono disposti a riconoscere la legittimità delle preoccupazioni di sicurezza di Teheran – l’Iran si trova al centro di una regione altamente instabile ed è circondato, in Iraq, in Afghanistan e nel Golfo, dalle forze armate del paese che gli è più ostile, gli Usa. Gli europei hanno evitato di adottare una posizione pregiudizialmente negativa nei confronti della leadership islamica al potere a Teheran e sono in tal modo riusciti a guadagnarsi una certa credibilità presso gli iraniani<sup>25</sup>. Gli europei restano degli interlocutori importanti per gli iraniani, innanzitutto perché possono fare da ponte tra Teheran e gli Stati Uniti e promuovere un riconoscimento internazionale del ruolo dell’Iran nella regione<sup>26</sup>.

L’efficacia della mediazione europea, d’altra parte, dipende largamente dall’atteggiamento delle altre parti coinvolte. L’Europa non dispone di strumenti diplomatici, economici o militari per forzare le decisioni di americani o iraniani. Il rischio di restare schiacciati tra la doppia intransigenza iraniana e americana ha accompagnato gli europei per tutta la durata del negoziato.

Oggi, tuttavia, alcuni elementi fanno pensare che una ripresa del negoziato sia ancora possibile:

---

<sup>23</sup> L’Italia è, insieme alla Germania, il paese europeo con maggiori interessi economici in Iran grazie ad un volume di scambi di circa cinque miliardi di euro e a un consistente flusso di investimenti (l’esposizione Sace in Iran è piuttosto alta), ed è pertanto il paese occidentale che più soffrirebbe da un aggravamento del contenzioso. Roma ha dunque buoni argomenti per far valere la sua voce, potendo inoltre vantare una consolidata tradizione di buoni rapporti con l’Iran (fonti del ministero degli esteri confermano l’interesse degli iraniani stessi a che l’Italia abbia una parte nelle trattative) e sfruttare la credibilità internazionale guadagnata con l’impegno militare in Libano (dove notoriamente l’Iran gioca un ruolo importante nell’influenzare le scelte di Hezbollah). Il governo italiano aveva dimostrato particolare attenzione alla questione nucleare iraniana già nel 2005, se sono vere le indiscrezioni circa la parte giocata ‘dietro le quinte’ dagli italiani nell’indurre la Russia ad avanzare la sua proposta di risoluzione.

<sup>24</sup> Come sembrerebbe testimoniare la presenza del ministro degli esteri italiano ad un incontro informale convocato dal segretario di stato Usa Rice per discutere di Iran con le sue controparti da Cina, Francia, Germania, Regno Unito e Russia (Glenn Kessler, *U.S. Policy on Iran Evolves Toward Diplomacy*, cit.).

<sup>25</sup> Nel 1993 l’Ue ha tentato una strategia di coinvolgimento diplomatico dell’Iran imbastendo con Teheran un “dialogo critico”. Pur conoscendo fasi di alterna fortuna, i contatti diplomatici tra europei e iraniani non si sono mai interrotti da allora (con una breve eccezione tra il 1997 e il 1998). Sull’argomento, cfr. Sara Kutchesfahani, *Iran’s nuclear challenge and European diplomaci*, «EPC Issue Paper No. 46», European Policy Centre, Bruxelles, marzo 2006; Walter Posch, *The EU and Iran: a tangled web of negotiations*, cit.; Johannes Reissner, *EU-Iran relations: options for future dialogues*, in Walter Posch (a cura di), *Iranian challenges, Iranian challenges*, «Chaillot Paper n. 89», Istituto per gli studi di sicurezza dell’Unione europea, Parigi, maggio 2006.

<sup>26</sup> Cfr. Walter Posch, *The EU and Iran: a tangled web of negotiations*, in Walter Posch (a cura di), *Iranian challenges*, cit.

- la disponibilità da parte degli Stati Uniti a prendere parte in prima persona al negoziato con l'Iran. Gli americani hanno posto una condizione – la piena e verificabile sospensione dell'arricchimento – che molto difficilmente gli iraniani accetteranno. Si tratta comunque del più significativo gesto di apertura compiuto dagli Usa nei confronti dell'Iran dai tempi dello scià.
- Gli insoddisfacenti risultati della 'svolta ad est' tentata dall'amministrazione di Ahmadinejad. Per un certo periodo, parte della leadership iraniana ha ritenuto di poter marginalizzare gli europei e ignorare gli americani facendo leva sui rapporti tra l'Iran e la Russia, la Cina e l'India<sup>27</sup>. Teheran ha ritenuto che l'avversione russa e cinese ad un'ulteriore espansione dell'influenza americana nel Golfo e i crescenti legami energetici con Cina e India l'avrebbero protetta da un'intensificazione della pressione euro-americana. Alla prova dei fatti, però, nessuno di questi tre paesi ha soddisfatto le aspettative iraniane: Russia e Cina, pur avversando l'intransigenza degli Usa, non si sono opposte al deferimento della questione iraniana al Consiglio di sicurezza dell'Onu, a cui l'India ha dato addirittura il proprio voto favorevole (in sede Aiea). Per il momento, nessuno dei tre paesi ha ritenuto il legame con l'Iran strategicamente così rilevante da rendere preferibile una rottura con gli Stati Uniti<sup>28</sup>.
- L'apparente divisione all'interno della leadership iraniana tra il partito facente capo al presidente, più incline all'intransigenza, e quello rappresentato dall'establishment clericale conservatore, facente capo alla guida suprema Ali Khamenei. Le scelte di politica estera ricadono infine nell'autorità di quest'ultimo, più incline al pragmatismo e al tradizionale orientamento 'ad ovest' dell'Iran. Tuttavia, è plausibile che i pragmatici non vogliano entrare in collisione con gli intransigenti e preferiscano giungere ad un compromesso con l'Occidente solo previo accordo con questi ultimi<sup>29</sup>.

Questi sono i principali fattori politico-strategici che rendono credibile l'opzione di un compromesso sul nucleare iraniano. Nello stesso tempo però sussistono alcuni ostacoli:

- l'imprevedibilità della leadership iraniana. Come accennato più sopra, all'interno della classe dirigente e politica iraniana ci sono diverse opinioni in merito al modo di trattare con gli occidentali. La divisione tra intransigenti e pragmatici è in parte artificiale, perché in effetti non esistono blocchi omogenei e contrapposti. Se è vero che parte della leadership è più flessibile in merito ai rapporti tra l'Iran e

---

<sup>27</sup> La Russia è la principale fornitrice di assistenza nucleare (nonché di armi) dell'Iran; il governo di Teheran ha di recente concluso un accordo con la Sinopec, seconda azienda petrolifera di stato della Cina, per lo sfruttamento venticinquennale dei giacimenti di Yadavaran (un contratto del valore, si dice, di cento miliardi di dollari); anche l'India ha importanti interessi energetici in Iran, inclusa la costruzione di un grande gasdotto di collegamento tra i due paesi (per il quale gli indiani si sono accordati anche con il rivale Pakistan, in cui il gasdotto dovrebbe transitare).

<sup>28</sup> Cfr. Sanam Vakil, *Iran: balancing East against West*, «The Washington Quarterly», vol. 29, n. 4, autunno 2006, pp. 51-65.

<sup>29</sup> Cfr. Andrzej Kapiszewski, *Iran's 2005 presidential elections and their impact on the Republic's politics*, e Bernard Nourcade, *Iran's internal security challenges*, in Walter Posch (a curda di), *Iranian Challenges*, cit.

l'Occidente, è altrettanto vero che l'ambizione a rendere la Repubblica islamica un attore regionale di rilievo è largamente condivisa. Il dossier nucleare poi è una questione di orgoglio nazionale su cui nessuno, nemmeno il più liberale dei riformatori, sarebbe disposto a perdere la faccia<sup>30</sup>.

- La resistenza negli Stati Uniti ad avere contatti con l'Iran post-rivoluzionario. Usa e Iran sono divisi da un'aspra ostilità ideologica, oltre che da una rivalità politica e strategica. In America l'avversione nei confronti dell'Iran accomuna ogni livello dell'establishment: funzionari di stato, politici, mondo degli affari, stampa. Essa è particolarmente radicata nel Congresso (e soprattutto nella Camera dei rappresentanti<sup>31</sup>), che quest'anno sarà peraltro chiamato a rinnovare l'*Iran-Libya Sanctions Act*, la legge con cui gli Usa hanno imposto restrizioni pressoché totali ai flussi commerciali e di investimenti in Iran. Tutto questo rende particolarmente difficile una rinuncia da parte degli Usa alla politica di isolamento e sanzioni che hanno mantenuto per venticinque anni nei confronti dell'Iran<sup>32</sup>.
- Le pressioni di Israele. Israele è il paese che si sente maggiormente minacciato dallo sviluppo di capacità nucleari da parte dell'Iran. Se il governo israeliano dovesse giudicare insoddisfacenti i termini di un eventuale compromesso, farà pressione perché il tavolo negoziale salti.
- Gli sviluppi della situazione in Iraq. Dopo l'invasione del 2003, gli iraniani hanno contribuito per un certo tempo a tenere sotto controllo il sud del paese, dove possono contare influenti relazioni con le principali tribù sciite. Man mano che il confronto sul nucleare si faceva più acceso, però, le cose sono cambiate. Sia gli Usa sia la Gran Bretagna hanno accusato l'Iran di fomentare disordini in Iraq<sup>33</sup>. È plausibile che ulteriori tensioni in Iraq concorrano a minare ulteriormente la (scarsa) fiducia reciproca e possano pertanto portare ad un inasprimento delle posizioni sul dossier nucleare.

#### 2.4 Le condizioni per la ripresa del negoziato

Gli elementi favorevoli indicati sopra possono consentire l'avvio di una nuova iniziativa diplomatica, ma è essenziale che alcune condizioni siano soddisfatte:

La prima condizione è che si mantenga unito il 'fronte Onu'. Il deferimento della questione al consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite ha rappresentato un successo importante per americani ed europei, che hanno

---

<sup>30</sup> *Ibidem.*

<sup>31</sup> Può esserne considerata una testimonianza la polemica suscitata di recente da un rapporto di un comitato della Camera sulle presunte capacità nucleari dell'Iran. Le conclusioni del rapporto sono state veementemente contestate dall'Aiea, che in una lettera al presidente del comitato ha lamentato l'inesattezza di alcune asserzioni tendenti a esagerare l'imminenza della minaccia e a sminuire il lavoro degli ispettori internazionali (Dafna Linzer, *U.N. Inspectors Dispute Iran Report By House Panel*, «Washington Post», 14 settembre 2006, p. A17.

<sup>32</sup> L'Iran è indicato come "la più grande sfida proveniente da un solo paese" nella Strategia di sicurezza nazionale americana dello scorso inverno. Più volte, e anche di recente, massimi esponenti dell'amministrazione si sono espressi sull'Iran in questi termini.

<sup>33</sup> Un tentativo di coordinamento irano-americano limitato alla situazione in Iraq è fallito prima ancora di iniziare la scorsa primavera.

in tal modo vanificato il tentativo dell'Iran di mantenerla nei limiti più ristretti e più sicuri dell'Aiea, dove gli elementi tecnici (aderenza agli accordi, grado di sviluppo del programma, ecc.) prevalgono su quelli politici (aspirazioni militari dell'Iran e loro implicazioni). D'altra parte, però, il coinvolgimento del Consiglio di sicurezza ha dato maggiore risalto alla posizione di altri attori, in primo luogo Russia e Cina. Né l'una né l'altra favoriscono l'ipotesi di adottare misure punitive contro l'Iran, sebbene condividano le preoccupazioni europee ed americane circa il rischio di un collasso del regime di non-proliferazione nucleare in un'area tanto sensibile qual è il Golfo. Le oscillazioni degli europei e soprattutto degli americani si spiegano quindi con la volontà di non entrare in urto con Russia e Cina (che hanno potere di veto in seno al Consiglio di sicurezza), nella speranza di procedere gradualmente verso una soluzione che costringa l'Iran o a rivedere i suoi piani circa l'arricchimento o a scontrarsi con le Nazioni Unite nel loro insieme.

La seconda condizione è che si offrano agli iraniani degli incentivi adeguati, ma che si mostri nel contempo una ferma determinazione ad adottare sanzioni in caso di fallimento del negoziato. Nel giugno 2006 gli europei e gli americani hanno presentato all'Iran un pacchetto di incentivi, concentrati sull'offerta di cooperazione tecnica e finanziaria in ambito nucleare. La proposta indicava anche le misure punitive che, in prima istanza, europei e americani avrebbero promosso all'Onu in caso di rifiuto iraniano: si tratta sostanzialmente di sanzioni mirate contro persone fisiche e giuridiche di rilievo nel governo, nel mondo politico e degli affari, e contro settori sensibili come quello legato alle tecnologie e ai materiali nucleari<sup>34</sup>. L'incentivo di maggior rilievo, come già detto, è la promessa degli Usa a trattare con l'Iran, ma è poco plausibile che gli iraniani accettino l'offerta senza che la promessa americana venga articolata più in dettaglio. In particolare, Teheran punta a maggiori opportunità commerciali e, soprattutto, a ottenere garanzie sul fronte della sicurezza. Per quanto riguarda le sanzioni minacciate, esse hanno il merito di colpire in modo mirato (sanzioni economiche di più ampia portata trovano del resto scarso consenso non solo in Cina e Russia, ma anche in Europa). Di fronte alla minaccia di sanzioni potrebbe finalmente aprirsi un dibattito reale tra le molte anime della leadership iraniana riguardo ai vantaggi e agli svantaggi di una politica di contrapposizione all'Occidente e all'Onu. Infatti l'imposizione di sanzioni, soprattutto se condivise da Russia e Cina, potrebbe rallentare lo sviluppo del programma nucleare. Tuttavia potrebbe anche avere come conseguenza un rafforzamento del regime clericale, che con un'efficace campagna propagandistica interna potrebbe trasformarle in uno strumento di consenso.

La terza condizione è che venga fatta qualche concessione sul fronte dell'arricchimento dell'uranio. L'Iran vuole veder riconosciuto il suo diritto ad arricchire l'uranio. Non è verosimile che il governo di Teheran, qualsiasi sia la fazione che prevalga, receda su questo punto. Nel marzo 2005 gli iraniani hanno proposto di mantenere strutture per l'arricchimento esclusivamente per la ricerca (che, in mancanza di altre strutture e sotto stretta supervisione dell'Aiea, sarebbero militarmente innocue) ed è plausibile che quella sia ancora la loro linea. Gli iraniani sembrerebbero ora

---

<sup>34</sup> Cfr. *infra*, appendice.

disponibili ad una sospensione temporanea dell'arricchimento, purché avvenga contestualmente e non prima della ripresa dei negoziati. Se Teheran fornisce garanzie adeguate sulle modalità di verifica dell'avvenuta sospensione, è possibile che gli europei accetterebbero di rinunciare alla condizione della sospensione immediata e permanente. Questo meccanismo consentirebbe anche di aggirare l'ostacolo della risoluzione 1696 del Consiglio di sicurezza, che obbliga l'Iran a sospendere l'arricchimento. Gli Stati Uniti si sono sempre dimostrati intransigenti sulla questione della sospensione dell'arricchimento. Verosimilmente, potrebbero fare un passo indietro solo se ottenessero garanzie certe sul sistema di verifica (e qualche altra concessione su altri fronti, magari in Iraq). Le pressioni dei loro alleati europei affinché assumano un atteggiamento più accomodante potrebbero avere effetto se ci fossero concessioni sostanziali da parte iraniana. D'altro canto, Washington non avrebbe alternative se gli altri membri permanenti del Consiglio di sicurezza si rifiutassero di avallare le sanzioni.

### **3 Conclusioni**

La posta in gioco nella disputa sul programma nucleare iraniano è molto alta. La "bomba atomica degli ayatollah", come la stampa ama sintetizzare la minaccia, avrebbe implicazioni molto gravi perché, da una parte, sconvolgerebbe gli equilibri regionali del Golfo e porterebbe inevitabilmente a un inasprimento della rivalità tra Iran e Stati Uniti (e Israele); dall'altra potrebbe dare un colpo mortale al regime internazionale di non-proliferazione, aumentando i rischi di un futuro conflitto nucleare.

Una risoluzione concordata della disputa potrebbe invece innescare un processo stabilizzatore in un'area scossa dagli interventi militari occidentali in Iraq e Afghanistan e dalle continue recrudescenze del conflitto tra Israele e i suoi rivali arabi.

Gli iraniani vogliono 'contare', aspirano cioè a diventare una potenza regionale internazionalmente riconosciuta. Essi sembrano persuasi che recedere sulla questione dell'arricchimento dell'uranio – a cui hanno diritto in base ai loro impegni internazionali – pregiudicherebbe le loro aspirazioni regionali. Pertanto hanno fatto dell'arricchimento una linea rossa non oltrepassabile. Allo stesso modo, gli americani, gli israeliani e, pur con qualche riserva e differenze interne, gli europei ritengono che l'Iran non offra sufficienti garanzie che la tecnologia necessaria all'arricchimento sarà usata a scopi pacifici. Più in generale, gli Usa resistono alla tentazione di dare riconoscimento ad un paese che, è vero, potrebbe aiutarli in Iraq e Afghanistan, ma di cui sostanzialmente non si fidano. Gli iraniani, dal canto loro, temono che Washington non abbia abbandonato l'obiettivo di favorire un cambio di regime a Teheran e che possa di nuovo perseguirlo in un momento in cui si sentirà più forte.

Ciò nonostante, una combinazione di fattori rende possibile un riavvicinamento tra i diversi attori coinvolti nella vicenda.

Le informazioni disponibili circa lo stato di avanzamento del programma nucleare indicano che c'è ancora tempo per una soluzione diplomatica.

Gli Stati Uniti non hanno molte opzioni: il doppio, costoso impegno militare in Iraq e in Afghanistan, nonché le difficoltà che stanno incontrando su entrambi i fronti, ne limitano fortemente lo spazio di manovra. Gli europei premono perché si raggiunga un accordo con l'Iran, mentre la

Russia e la Cina (il cui voto in Consiglio di sicurezza è necessario per l'adozione di sanzioni) sono molto riluttanti ad avallare misure punitive contro Teheran. Tuttavia, se anche in seguito al fallimento del negoziato Russia e Cina continuassero ad opporsi alle sanzioni, gli Usa premerebbero comunque sugli europei e i loro altri alleati perché adottino un regime di sanzioni anche senza il consenso dell'Onu.

Neanche l'Iran dispone di un'ampia gamma di alternative. È vero che le difficoltà americane in Iraq e Afghanistan ne hanno rafforzato la posizione, ma non fino al punto da permettergli di ignorare il prezzo che pagherebbero nel caso di uno scontro con l'Onu o, anche, con gli Usa e i loro alleati europei e asiatici (Europa e Giappone hanno importanti interessi economici in Iran). Inoltre, senza un'intesa con Europa e Stati Uniti il raggiungimento dell'obiettivo prioritario di Teheran – diventare una potenza regionale – si complica. In effetti, dovrebbe battere la strada per l'egemonia da una parte opponendosi agli americani (che hanno soldati tutt'intorno ai loro confini) e agli europei, dall'altra affidandosi alla 'carta araba', cercando di conquistarsi cioè il favore degli stati arabi vicini. Con l'esclusione della Siria, però, tutti gli stati arabi della regione sono legati a Washington, sebbene le opinioni pubbliche siano in larga parte contrarie al mantenimento di questo legame. Infine, non è certo che Russia e Cina siano disposte a favorire l'ascesa di un Iran eccessivamente assertivo nelle sue ambizioni di politica estera. La leadership iraniana non può permettersi di ignorare tutti questi elementi.

Data la relativa debolezza dei due principali antagonisti – Stati Uniti e Iran – un'azione efficace di mediazione degli europei potrebbe quindi portare alla ripresa del negoziato. Tutto ruota attorno alla questione dell'arricchimento dell'uranio: la diplomazia internazionale dovrà sforzarsi di trovare un meccanismo che dia alle parti adeguate garanzie di sicurezza e consenta loro nello stesso tempo di salvare la faccia.

## Appendice

### Sintesi degli avvenimenti passati

#### *A. L'iniziativa degli europei – estate 2003-inverno 2005*

Nell'agosto 2003 Francia, Germania e Regno Unito hanno avviato un'iniziativa diplomatica di dialogo con l'Iran volta a persuaderlo a interrompere l'ulteriore sviluppo del suo programma nucleare. Il Consiglio europeo, tenuto costantemente informato degli sviluppi, ha dato il suo appoggio ufficiale all'iniziativa e le diplomazie dei tre paesi europei sono state affiancate dallo staff dell'alto rappresentante per la politica estera comune dell'Ue Solana.

Tra mille difficoltà il negoziato si è trascinato per circa due anni. Due volte, nell'ottobre 2003 (accordo di Teheran) e poi nel novembre 2004 (accordo di Parigi), iraniani e europei hanno concordato le condizioni per negoziare: i primi si impegnavano a sospendere tutte le attività legate all'arricchimento dell'uranio in cambio di un pacchetto di incentivi, che includesse accordi commerciali e cooperazione nucleare, nonché dialogo politico sulle questioni di sicurezza cui l'Iran è più sensibile. L'Iran ha anche acconsentito ad un regime di ispezioni da parte dell'Aiea più intrusivo di quanto gli imponessero i suoi obblighi internazionali<sup>35</sup>.

#### *B. L'appoggio agli europei degli Stati Uniti il collasso delle trattative – primavera-estate 2005*

Nel marzo 2005 gli Stati Uniti, fino a quel momento scettici, se non contrari, a coinvolgere l'Iran in una trattativa, hanno deciso di appoggiare l'iniziativa degli europei, pur rifiutandosi di partecipare direttamente ai negoziati. Gli Usa hanno però posto (e ottenuto) come condizione del loro appoggio la richiesta della sospensione permanente dell'arricchimento dell'uranio da parte dell'Iran e il deferimento dell'Iran al Consiglio di sicurezza dell'Onu per l'imposizione di sanzioni in caso di fallimento delle trattative. Inoltre, non hanno mai escluso l'opzione di intervenire militarmente (un'opzione che è stata però respinta seccamente da tutti i leader europei).

Nello stesso periodo – marzo 2005 – l'Iran ha presentato una proposta di risoluzione della contesa che conteneva alcune significative concessioni<sup>36</sup>, non però la rinuncia completa all'arricchimento dell'uranio<sup>37</sup>.

---

<sup>35</sup> L'accordo di garanzia che lega l'Iran all'Aiea dispone la possibilità per quest'ultima di condurre verifiche entro certi limiti. Nel corso delle trattative con gli europei l'Iran ha accettato di firmare e attuare su base volontaria (cioè anche prima della ratifica) il protocollo aggiuntivo all'accordo di garanzia, un documento che estende i diritti di ispezione dell'agenzia. La ratifica del protocollo aggiuntivo da parte dell'Iran è ancora pendente.

<sup>36</sup> Tra queste: la ratifica del protocollo aggiuntivo e la rinuncia al riprocessamento e alla separazione del plutonio. Una bomba nucleare può essere alimentata da uranio altamente arricchito o da plutonio, ottenuto sottoponendo l'uranio utilizzato nei reattori ad un'operazione chimica di riciclo da cui si ottiene uranio nuovamente impiegabile nei reattori (96%), scorie nucleari (3%) e plutonio (1%). Se accolta, questa proposta avrebbe di fatto reso impossibile all'Iran sviluppare armi nucleari al plutonio (il vantaggio del plutonio rispetto all'uranio altamente arricchito è che ne serve una minore quantità per armare una bomba).

Per questo motivo soprattutto la proposta non è stata ritenuta sufficiente ed è stata respinta<sup>37</sup>. Poco tempo dopo, nel luglio-agosto 2005, sono stati gli iraniani a giudicare inaccettabile la contro-offerta degli europei (che aveva ottenuto il placet degli americani). A quel punto però la situazione si era già deteriorata in seguito all'elezione a presidente dell'Iran di Mahmoud Ahmadinejad (giugno 2005), esponente dell'ala più radicale e meno disponibile ai compromessi della leadership iraniana.

### *C. L'intervento della Russia – autunno-inverno 2005*

L'estate 2005 segna dunque il collasso del negoziato tra gli Ue-3 e l'Iran. Gli europei, pur lasciando aperta la possibilità di riaprire un dialogo<sup>39</sup>, hanno appoggiato la richiesta americana di deferire l'Iran al Consiglio di sicurezza dell'Onu. Insieme Stati Uniti ed Europa hanno promosso in seno al Consiglio dei governatori dell'Aiea una risoluzione che ha dichiarato l'Iran "inadempiente" ai suoi obblighi internazionali per aver mancato di informare l'Aiea delle attività nucleari in corso, e ha posto la questione sotto la responsabilità del Consiglio di sicurezza<sup>40</sup>.

Poco tempo dopo il voto all'Aiea è intervenuto un nuovo fattore, la presentazione di una proposta di risoluzione della crisi da parte della Russia. La proposta di Mosca, frutto di una diplomazia 'dietro le quinte' (da cui non è stata estranea l'Italia<sup>41</sup>), si basava sull'ipotesi che Teheran acconsentisse ad arricchire l'uranio su territorio russo; l'Iran avrebbe avuto una partecipazione finanziaria e gestionale, ma non tecnica, alle attività di arricchimento. L'offerta russa segnava il passaggio ad una nuova fase della disputa sul nucleare iraniano, e cioè la sua progressiva internazionalizzazione.

Il governo di Teheran, dopo qualche tentennamento, ha però preferito lasciar cadere l'ipotesi di risoluzione di Mosca. Al contrario ha irrigidito la sua posizione: nel gennaio 2006 ha annunciato la fine della sospensione volontaria dell'arricchimento dell'uranio e riaperto gli stabilimenti di Natanz; neanche un mese dopo ha posto termine anche all'attuazione volontaria delle disposizioni del protocollo aggiuntivo, ponendo così forti limiti alle ispezioni dell'Aiea. A quel punto l'Aiea ha

---

<sup>37</sup> Per maggiori dettagli sulla proposta iraniana, cfr. International Crisis Group, *Iran: Is There a Way Out of the Nuclear Crisis?*, Crisis Group Middle East Report N° 51, 23 febbraio 2006.

<sup>38</sup> La sospensione indeterminata dell'arricchimento dell'uranio, così come la minaccia di ricorrere all'Onu, erano condizioni fissate dagli europei precedentemente all'appoggio americano alla loro iniziativa. Tuttavia il coinvolgimento degli Usa nella questione, avvenuto nella delicata fase di riavvicinamento transatlantico dopo le aspre divisioni sull'intervento armato in Iraq, ha spinto gli europei a irrigidirsi e quindi a privarsi di quella flessibilità che sarebbe stata utile come carta negoziale nel complesso gioco delle trattative.

<sup>39</sup> In particolare è stato Solana a tenere sempre aperto un canale di comunicazione con Teheran.

<sup>40</sup> Risoluzione GOV/2005/77 del Consiglio dei governatori dell'Aiea, 25 settembre 2005. Le accuse rivolte all'Iran concernevano però infrazioni minori – la mancata notifica all'Aiea di attività nucleari sensibili (come l'arricchimento) e l'insufficiente livello di cooperazione con gli ispettori dell'agenzia – e la risoluzione non conteneva un meccanismo di riferimento automatico del dossier nucleare iraniano all'Onu.

<sup>41</sup> Almeno così riferisce Walter Posch, *The EU and Iran: a tangled web of negotiations*, in Walter Posch (a cura di), cit., p. 108.

disposto il trasferimento del dossier Iran al Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite<sup>42</sup>.

#### *D. Il coinvolgimento del Consiglio di sicurezza – inverno 2006*

Il 29 marzo 2006 il Consiglio di sicurezza ha invitato l'Iran, con una non vincolante dichiarazione della presidenza, a sospendere le attività di arricchimento dell'uranio e a riprendere la piena cooperazione con l'Aiea (s'intende il livello di cooperazione assicurato dall'attuazione del protocollo aggiuntivo, oltre quindi quanto stabiliscono gli impegni internazionali gravanti sul governo di Teheran)<sup>43</sup>. A fine aprile un rapporto del direttore generale dell'Aiea ElBaradei lamentava il mancato adeguamento dell'Iran alle richieste dell'Onu e la conseguente impossibilità per l'agenzia di certificare l'assenza in Iran di attività nucleari non dichiarate. Nello stesso tempo, ElBaradei ribadiva che tutte le attività nucleari dichiarate dall'Iran e verificate dall'Aiea erano conformi agli accordi che lo legano all'agenzia<sup>44</sup>. In precedenza, il presidente iraniano Ahmadinejad aveva destato scalpore annunciando pubblicamente che l'Iran aveva arricchito un piccolo quantitativo di uranio in una percentuale sufficiente ad essere impiegata in un reattore (3%).

#### *E. La proposta euro-americana – giugno 2006*

Una volta divenuto chiaro che Russia e Cina non avrebbero acconsentito a sanzionare l'evidente gesto di sfida di Teheran, gli Stati Uniti hanno deciso di puntare sull'opzione diplomatica. Venendo incontro ad una richiesta di lunga data da parte dei loro alleati europei, l'amministrazione Bush si è detta pronta a prendere parte alle trattative, qualora l'Iran avesse acconsentito a sospendere indefinitamente l'arricchimento dell'uranio<sup>45</sup>. Nel giugno 2006 americani ed europei hanno elaborato congiuntamente un pacchetto di incentivi da offrire all'Iran. Il pacchetto include anche le misure punitive che europei e Stati Uniti sono pronti ad adottare nel caso di rifiuto dall'offerta.

In breve, gli incentivi includono:

- riconoscimento formale del diritto dell'Iran alla tecnologia nucleare civile; assistenza alla costruzione di un reattore nucleare ad acqua leggera tecnologicamente avanzato (meno rischioso da un punto di vista di proliferazione nucleare);
- garanzie sulla fornitura di combustibile nucleare per il reattore;
- sostegno all'adesione dell'Iran all'Organizzazione mondiale del commercio;

---

<sup>42</sup> Per un'esposizione più ampia, comprensiva anche dei dettagli sull'accordo di Parigi, sulla proposta iraniana e sulla contro-offerta europea, cfr. Riccardo Alcaro, *Il contenzioso sul programma nucleare iraniano*, cit.

<sup>43</sup> Presidenza del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, Dichiarazione S/PRST/2006/15, 29 marzo 2006.

<sup>44</sup> Mohammed ElBaradei, *Implementation of the NPT Safeguards Agreement in the Islamic Republic of Iran – report by the Director General*, GOV/2006/27, 28 aprile 2006.

<sup>45</sup> È opinione generale che il principale motivo per cui il negoziato tra l'Iran e gli europei non abbia avuto l'esito sperato sia l'impossibilità per gli europei di fornire l'Iran di credibili garanzie sulla sicurezza del regime (garanzie che solo un accordo con gli Stati Uniti avrebbe potuto assicurare).

- accesso ai mercati Usa di attrezzature agricole e di materiali di ricambio per la flotta della compagnia aerea di bandiera iraniana, che notoriamente versa in pessime condizioni;
- assicurazioni sul carattere temporaneo della moratoria sull'arricchimento dell'uranio, che potrebbe riprendere una volta verificata la natura esclusivamente pacifica del programma nucleare.
- Promessa da parte europea di riprendere le trattative per un accordo di cooperazione e commercio con l'Ue.

Le sanzioni minacciate comprendono:

- blocco delle esportazioni in Iran di materiali legati ad attività nucleari;
- congelamento dei titoli finanziari e diniego di visto a importanti esponenti politici e di governo; sospensione della cooperazione tecnica con l'Aiea;
- blocco degli investimenti esteri in settori legati all'energia nucleare e diniego di soggiorno agli studenti iraniani di tecnologie nucleari e attività affini residenti all'estero.

Misure supplementari includono anche:

- embargo sulle armi;
- mancato supporto per l'adesione all'Omc;
- congelamento dei titoli delle istituzioni finanziarie iraniane<sup>46</sup>.

#### *F. La risoluzione 1696 del Consiglio di sicurezza – 31 luglio 2006*

Il ritardo iraniano nel dare una risposta all'offerta euro-americana ha irritato l'amministrazione Bush. Nel tentativo di vanificare tattiche dilatorie gli Usa sono riusciti a persuadere a fine luglio gli altri membri del Consiglio di sicurezza ad adottare una risoluzione di reprimenda dell'Iran<sup>47</sup>. La risoluzione 1696 ribadiva, questa volta su una base legale vincolante, le richieste fatte in marzo – sospensione dell'arricchimento e piena cooperazione con l'Aiea; fissava al successivo 31 agosto il termine entro il quale l'Iran avrebbe dovuto adeguarsi; e contemplava l'eventualità che, in caso di mancato adempimento, il Consiglio di sicurezza avrebbe considerato l'adozione di misure coercitive<sup>48</sup>.

L'Iran ha ignorato la scadenza fissata dalla risoluzione, contestandone le motivazioni e denunciandola come politicamente motivata (ha sottolineato che non esistono prove a suo carico di attività nucleari illegali). La strada per le sanzioni sembrava aperta e gli Stati Uniti hanno avviato un ciclo di consultazioni al riguardo in seno alle Nazioni Unite. È a

<sup>46</sup> Cfr. Sharon Squassoni, *Iran's Nuclear Program: Recent Developments*, «CRS Report for Congress», Congressional Research Service, Washington, 6 settembre 2006.

<sup>47</sup> È difficile stabilire in che misura il conflitto allora in corso tra Israele ed Hezbollah abbia influenzato la decisione degli Stati Uniti e del Consiglio di sicurezza, sebbene sia probabile che un nesso effettivamente sussista. È possibile che gli Stati Uniti volessero lanciare all'Iran, che appoggia Hezbollah, il segnale che la guerra non avrebbe avuto come effetto quello di smussare la loro intransigenza sul dossier nucleare. L'irritazione americana con gli iraniani, comunque, precede lo scoppio della guerra in Libano ed è possibile che quest'ultima abbia rafforzato, ma non generato, la determinazione di Washington a intensificare la pressione sull'Iran.

<sup>48</sup> Risoluzione 1696 (2006) del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, 31 luglio 2006. La risoluzione è stata adottata sotto il capitolo VII, art. 40, della Carta delle Nazioni Unite. In caso di mancato adeguamento da parte dell'Iran, essa fa esplicito riferimento al possibile ricorso da parte del Consiglio di sicurezza alle misure contemplate dall'articolo 41 della Carta (misure coercitive escludenti l'uso della forza).

questo punto che sono emerse le voci circa la possibilità che gli iraniani fossero disposti a riprendere le trattative.

---