

Trump gela l'entusiasmo sul JCPOA e non ne certifica il rinnovo

Donald Trump aveva promesso in campagna elettorale di “fare a pezzi” l'accordo sul nucleare siglato dalla precedente amministrazione Obama insieme i paesi del c.d. 5+1, definendo il JCPOA come “uno dei peggiori e più sbilanciati accordi in cui gli Stati Uniti siano mai stati coinvolti”. I primi mesi della sua amministrazione si erano tuttavia caratterizzati per una posizione di attendismo sullo specifico dossier, che aveva lasciato sperare per una sua pacifica sopravvivenza, sebbene nell'ambito di un costante deterioramento delle relazioni con l'Iran, caratterizzate da un crescente numero di sanzioni imposte da Washington in conseguenza dello sviluppo del programma missilistico di Tehran.

In un crescendo di tensioni all'interno della sua stessa amministrazione, tuttavia, che ha portato all'allontanamento della figura del consigliere Steve Bannon e al ridimensionamento di quella del genero Jared Kushner, è contestualmente incrementata la capacità di influenza sulla Casa Bianca dell'Arabia Saudita e di Israele, con la conseguenza di un netto peggioramento delle già non buone relazioni con l'Iran.

Pur caratterizzati da posizioni dichiaratamente anti-iraniane, i vertici della Sicurezza Nazionale (McMaster), della Difesa (Mattis) e della Segreteria di Stato (Tillerson), sono portatori di una strategia costruita sul pragmatismo.

Più complessa e delicata, infine, la crisi emersa il 13 ottobre scorso con l'annuncio da parte del presidente Trump di non volere procedere alla certificazione del JCPOA, sebbene nell'immediato modesti saranno i risultati della decisione stessa, costruita più come una strategia per scaricare sul Congresso le responsabilità del rapporto con l'Iran che non come una vera azione di sabotaggio dell'accordo.

Il funzionamento del JCPOA e la sua progressiva crisi

Quando gli Stati Uniti nel 2015 firmarono l'accordo con l'Iran e la comunità internazionale per definire la questione del programma nucleare di Tehran, deliberarono anche un Iran Nuclear Agreement Review Act (INARA) per arginare il crescente dissenso in seno al Congresso e a buona parte del partito Repubblicano (e non solo), attraverso il quale in buona sostanza stabilirono l'obbligo per il presidente di certificare ogni 90 giorni al Congresso il rispetto dell'accordo da parte dell'Iran e il perdurare dell'interesse statunitense a sostenerne la validità.

Il presidente, in sintesi, non deve solo assicurare al Congresso il pieno rispetto da parte dell'Iran delle disposizioni contenute nel JCPOA e certificate dall'Agenzia Internazionale per l'Energia Atomica (AIEA), ma deve anche garantire che il rinnovo dell'accordo rappresenti sempre un interesse vitale per la politica estera e di difesa degli Stati Uniti.

Ed è su questa clausola che si è andata progressivamente costruendo la crisi dei rapporti con l'Iran, determinatasi, ad onor del vero, già durante il mandato del presidente Obama, poi rinforzata dall'amministrazione Trump.

Il meccanismo con cui è stato vanificato il piano di Obama di avviare una graduale ripresa delle relazioni economiche con l'Iran, è stato attuato sul piano istituzionale attraverso una duplice strategia interna ed internazionale.

Sul piano internazionale il Dipartimento del Tesoro ha inviato suoi funzionari in giro per il mondo – e soprattutto in Europa – con il preciso obiettivo di scoraggiare le principali istituzioni bancarie dall'intraprendere qualsiasi ipotesi di finanziamento ai progetti commerciali e industriali con l'Iran. Questa azione è stata intrapresa attraverso la evidenziazione di una sempre possibile violazione delle sanzioni rimaste in essere e la conseguente possibilità di vedere compromessa la

capacità di operare sul mercato finanziario americano per quegli istituti di credito che venissero riconosciuti colpevoli di aver violato la normativa di riferimento, con il risultato di aver praticamente congelato qualsiasi iniziativa finanziaria europea in direzione dell'Iran – fatta eccezione per la modesta azione di piccoli gruppi bancari – e non aver sbloccato praticamente alcuno dei molti MoU (Memorandum of Understanding) firmati nell'entusiasmo delle settimane successive alla firma del JCPOA.

Sul piano domestico, le forze che si sono sempre opposte all'accordo hanno promosso l'erogazione di nuove sanzioni sin dal giorno della firma stessa del JCPOA – sanzioni erogate in virtù di quella parte della normativa che la firma del JCPOA non andava a sospendere – nell'intento di spingere la controparte ad esercitare essa stessa la clausola di "snap back", recesso volontario, riservato alle parti contraenti qualora ritengano che uno o più elementi dell'accordo siano stati violati.

Al tempo stesso, le medesime forze di opposizione al JCPOA hanno progressivamente costruito una narrativa imperniata su elementi che in realtà non fanno parte dell'accordo, ma che vengono presentati come essenziali per le garanzie sulla sicurezza nazionale e gli equilibri regionali.

In particolare, all'Iran è stato attribuito da una parte l'intento di voler rafforzare il proprio programma missilistico orientandolo allo sviluppo di missili ICBN con capacità di trasporto di ordigni nucleari, determinando così una minaccia di proporzioni globali per gli interessi della sicurezza statunitense; mentre dall'altra è stato accusato di aver assunto una postura politica e militare di tipo egemonico nella regione, dove il contributo di Tehran è visto come essenziale nella riconquista dei territori da parte delle forze armate siriane e irachene nell'ambito delle due crisi che caratterizzano i paesi vicini. Non ultimo, i sauditi accusano Tehran di interferire palesemente nel conflitto in Yemen, sostenendo i ribelli Houti e contribuendo in tal modo a determinare il perdurare di una crisi su cui l'Arabia Saudita e gli Emirati Arabi Uniti hanno investito – ancora senza significativi successi – grandi quantità di denaro.

Un insieme di accuse in alcun modo connesse con le disposizioni del JCPOA ma abilmente trasformate, prima dalle forze che si oppongono al trattato e poi anche da Trump, nella sostanza di quel giudizio trimestrale sulla certificazione dell'accordo attraverso il quale il presidente non deve solo riconoscere il pieno rispetto delle regole da parte della controparte, ma anche formularne un giudizio complessivo che ne stabilisca la natura essenziale per l'interesse degli Stati Uniti.

Se le prime due scadenze dell'Iran Nuclear Agreement Review Act sono passate indenni rinnovando la sospensione delle sanzioni, il terzo appuntamento ha coinciso invece con una più delicata fase della politica statunitense ed un contestuale rinnovato interesse del presidente per dimostrare la propria opposizione all'accordo e soprattutto a chi lo ideò, rifiutando il 13 ottobre di certificarne la validità e rimettendo nelle mani del Congresso la difficile soluzione del caso.

Cosa succede adesso?

La mossa di Trump nei confronti del JCPOA è solo apparentemente priva di logica, sebbene in ogni caso potenzialmente pericolosa e di difficile comprensione soprattutto da parte degli europei.

Trump ha sempre sostenuto con la sua base elettorale che l'Iran fosse un pericolo e che dovesse essere contenuto attraverso strategie ben più rigide e stringenti di quelle adottate dal suo predecessore. In una fase non certo facile del suo mandato presidenziale ha quindi deciso di mandare all'incasso la cambiale a suo tempo contratta con l'elettorato sulla "questione iraniana", pur comprendendone la portata e le enormi difficoltà.

Si è quindi rifiutato di certificarne l'ulteriore validità rimandando al Congresso la decisione, sebbene senza esprimere alcun giudizio, ufficialmente per non esercitare influenze sui membri.

In tal modo ha scaricato sul Congresso l'onere di stabilire, entro 60 giorni, se contro l'Iran siano necessarie nuove sanzioni e misure di contenimento da parte degli USA – con il rischio tuttavia di veder crollare l'accordo se denunciato nella sua sostanza dall'Iran – oppure se quelle esistenti siano

efficaci e capaci di garantire la tenuta dell'accordo – con il rischio in questo caso che sia lo stesso presidente Trump ad esercitare la clausola di “snap back”.

In questo modo il presidente chiede di fatto al Congresso di valutare la fragilità dell'accordo con l'Iran sotto il profilo degli interessi strategici degli Stati Uniti, scaricando su di esso la responsabilità di individuare eventuali misure che lo possano rendere più efficace per la sicurezza e gli interessi nazionali. Se il Congresso non dovesse apportare quelle sostanziali modifiche che Trump implicitamente chiede, il presidente avrebbe a quel punto facoltà di esercitare le sue personali prerogative per annullare l'accordo, scaricandone però la responsabilità sul Congresso e sull'apparato istituzionale del paese. Oppure, il presidente potrebbe accontentarsi di modifiche pressoché simboliche con le quali tuttavia dimostrare alla sua constituency elettorale di aver mantenuto l'impegno di “fare a pezzi” il JCPOA. Sempre che l'Iran acconsenta, in termini di reciproco interesse, a sostenere questo gioco.

Un gioco d'azzardo pericoloso che rischia di esporre non solo la credibilità del paese ma anche e soprattutto i suoi reali interessi strategici sul piano regionale e globale.

Nel delegare al Congresso la decisione, Trump ha contestualmente adottato una narrativa del “problema iraniano” costruita sulla necessità di contenere il “regime fanatico”, arrestarne il piano di sviluppo missilistico ed impedirne l'accesso all'atomica al termine dell'accordo siglato con la comunità internazionale. Un insieme di stereotipi molto forti sul piano della comunicazione domestica, che tuttavia non ha incontrato particolari successi sul piano internazionale, dove anzi la decisione è stata accolta in larga misura con incredulità se non addirittura con sgomento.

Nessun effetto concreto si andrà a determinare quindi nell'immediato, in attesa della decisione del Congresso e della successiva scadenza di certificazione per il presidente, il prossimo 12 gennaio.

Nel frattempo si andranno a definire in seno al Congresso i termini di quello che dovrebbe idealmente diventare il nuovo testo dell'accordo da parte americana, che potrà spaziare in una direzione completamente nuova e più restrittiva – rischiando come già detto di provocare la reazione dell'Iran e il definitivo venir meno dell'accordo – o una soluzione meno invasiva, più di facciata che di sostanza, che possa soddisfare l'esigenza politica di Trump nei confronti della sua base elettorale senza mettere a repentaglio l'intera portata dell'accordo.

Tra le ipotesi formulate dalla Casa Bianca è circolata anche quella secondo cui il presidente vorrebbe includere l'IRGC nell'ambito delle organizzazioni terroristiche riconosciute dal Dipartimento di Stato degli Stati Uniti, chiudendo in tal modo le porte alla più potente organizzazione militare ed industriale del paese. Una mossa che comporterebbe quasi certamente la revoca dell'accordo da parte dell'Iran, e che è quindi vista con timore da chi cerca di promuovere ad ogni costo il salvataggio del JCPOA.

Alle ipotesi di rischio negoziale deve poi essere assommata la perdita di credibilità del paese sul piano delle relazioni internazionali, come hanno ricordato sia accademici che uomini delle istituzioni, sottolineando come la comunità internazionale potrebbe non avere più fiducia negli accordi siglati dagli USA se dovesse proseguire il trend di annullamento di trattati siglati dal predecessore.

Non ultimo, è necessario considerare quale sarà l'effettiva posizione degli altri firmatari dell'accordo con l'Iran, peraltro sancito dalle Nazioni Unite ed in tal modo non più qualificabile come mero atto interno alla politica degli Stati Uniti.

Le reazioni in Iran

Il discorso di Trump alla cerimonia di inaugurazione delle Nazioni Unite aveva in un certo qual modo anticipato agli iraniani la portata dalla successiva decisione del presidente Trump di non certificare l'accordo con la comunità internazionale, confermando in tal modo alle parti politiche

meno propense al dialogo con la comunità internazionale come e quanto sia di fatto “inutile” ogni ipotesi negoziale con Washington.

Il governo Rohani si è detto perplesso ed ha accusato gli Stati Uniti di voler intenzionalmente sabotare l'accordo, anche dinanzi all'evidenza del rispetto da parte dell'Iran di quanto negoziato, così come certificato dalla comunità internazionale attraverso l'AIEA.

Meno diplomatici i toni in seno alle frange più conservatrici e all'apparato militare, dove le accuse di violazione del JCPOA si susseguono senza sosta e dove da settimane prevale la narrativa che invita l'Iran e la sua leadership a seguire il modello della Corea del Nord, indicando come soltanto una credibile capacità di deterrenza militare riesca – a loro avviso – a scoraggiare l'azione destabilizzatrice degli Stati Uniti e dei suoi alleati regionali.

Il vertice militare della Sepah-e Pasdaran, il corpo delle guardie rivoluzionarie, ha apertamente minacciato gli Stati Uniti, nel caso in cui l'IRGC (Islamic Revolutionary Guards Corps) dovesse essere inserita nella lista delle organizzazioni terroristiche, di promuovere in sede politica un eguale provvedimento legislativo atto ad inserire le forze armate statunitensi nell'elenco delle organizzazioni terroristiche riconosciute dall'Iran, con tutto ciò che questo comporterebbe nella regione e soprattutto in Iraq e Siria.

L'Iran ha più volte ribadito di non cercare l'escalation con gli Stati Uniti, ma al tempo stesso di non essere più disposta a tollerare continue violazioni dell'accordo costruite sulla deliberata volontà degli Stati Uniti e dei suoi alleati regionali di colpire indiscriminatamente l'Iran e i suoi interessi.

In particolar modo a Tehran sottolineano come il programma missilistico non sia negoziabile e tantomeno parte dell'accordo siglato con la comunità internazionale, rappresentando lo stesso il programma di punta del sistema difensivo nazionale e, di fatto, l'unico reale strumento di deterrenza di cui il paese dispone nell'esercizio della sua politica di difesa.

Ciononostante, la postura politica iraniana ha mantenuto un equilibrio costante all'indomani dell'annuncio della de-certificazione, adottando il massimo pragmatismo possibile e restando in attesa degli sviluppi sul fronte degli altri firmatari dell'accordo, soprattutto in Europa.

Non è chiaro a Tehran se le decise e condivisibili parole dell'alto rappresentante Federica Mogherini circa la validità dell'accordo e la necessità di sostenerlo saranno poi effettivamente messe in pratica dall'Unione Europea e dai singoli stati membri come avvenne ai tempi dell'ILSA (l'Iran Libya Sanctions Act), quando gli Europei stabilirono chiaramente con Washington quale fosse il margine della possibilità statunitense di imporre sanzioni a paesi terzi.

Ciò che soprattutto non è chiaro a Theran è comunque l'effettiva intenzione del presidente Trump, letto da alcuni come un populista alla ricerca di mero consenso nell'ambito delle sue frange di sostegno elettorale e da altri al contrario come portatore di una strategia atta promuovere l'escalation regionale e soprattutto il conflitto con l'Iran.