

Iran: la vittoria presidenziale di Ebrahim Raisi e il futuro del JCPOA

L'elezione a presidente di un fedele accolito del leader supremo ayatollah Ali Khamenei¹ potrebbe facilitare i rapporti con l'Occidente per la struttura di potere più omogenea a Teheran, ma le posizioni dure di Ebrahim Raisi potrebbero essere problematiche². La vittoria elettorale di Raisi segnala un altro dei cambiamenti ciclici nella politica iraniana che hanno avuto luogo dal 1979³.

Raisi, un integralista che è stato il capo della giustizia del paese⁴, ha vinto⁵, grazie a un'affluenza storicamente molto bassa e all'assenza di un serio rivale, con il 30% dei voti ammissibili, circa la stessa proporzione con cui ha perso la candidatura alla presidenza nel 2017 (al tempo era poco conosciuto). L'ampia quota di schede nulle, 3,7 milioni – quasi il 13%, rispetto alla media del 2% delle precedenti elezioni – ha evidenziato il disincanto degli iraniani⁶ nei confronti della competizione elettorale⁷.

Raisi e i suoi, sostenitori della linea dura, non si preoccupano dei bassi livelli di legittimità popolare⁸: celebrano il loro successo nel marginalizzare i riformisti e i moderati per stringere la presa sull'intero corpo dello stato. Questo potrebbe essere il primo passo per la successione ad Ali Khamenei come leader supremo⁹, ma è probabile che il percorso sia meno agevole di quanto immaginato.

Raisi non è un leader politico carismatico e molti estremisti non lo consideravano nemmeno il “più giusto” – termine religioso usato per valutare i candidati – per essere presidente. A differenza dei suoi sette predecessori, Raisi non è un oratore pubblico eloquente. Da quando ha iniziato la sua carriera, all'età di vent'anni nell'Iran post-rivoluzionario, ha sempre operato nell'ombra come parte dell'apparato di sicurezza¹⁰. Inoltre, entra in carica come primo presidente iraniano sanzionato dagli Stati Uniti in base ad un ordine esecutivo presidenziale riguardo la violazione dei diritti umani¹¹. È stato anche accusato di svolgere un ruolo chiave come procuratore in una commissione che ha mandato a morte migliaia di prigionieri nel 1988¹², uccisioni che Amnesty International ha descritto come un crimine contro l'umanità¹³. Come capo della magistratura, negli

¹ M. Motamedi, “Hardliner Ebrahim Raisi elected Iran's new president”, AlJazeera 19 June 2021; <https://www.aljazeera.com/news/2021/6/19/raisi-wins-irans-presidential-election-amid-low-turnout>

² “Raisi to clarify, but also complicate West's dealings with Iran”, France24, 24 June 2021; <https://www.france24.com/en/live-news/20210624-raisi-to-clarify-but-also-complicate-west-s-dealings-with-iran>

³ A. R. Eshraghi, “A familiar victory: Iran's divides under a new president”, European Council on Foreign Relations, 21 June 2021; <https://ecfr.eu/article/a-familiar-victory-irans-divides-under-a-new-president/>

⁴ “Iran's Ebrahim Raisi: The hardline cleric set to become president”, BBC, 21 June 2021; <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-57421235>

⁵ P. Afezi, “Khamenei protege wins Iran election amid low turnout”, Reuters, 20 June 2021; <https://rb.gy/g41hkf>

⁶ “Why Iranians won't vote: new survey reveals massive political disenchantment”, The Conversation, June 10, 2021; <https://theconversation.com/why-iranians-wont-vote-new-survey-reveals-massive-political-disenchantment-162374>

⁷ M. Lipin, “Iranians Vote in Presidential Election Marked by Low Turnout”, VOA, 18 June 2021; <https://www.voanews.com/middle-east/voa-news-iran/iranians-vote-presidential-election-marked-low-turnout>

⁸ S. Toossi, “Iran—and Ebrahim Raisi—have a legitimacy crisis”, The business standard, 25 June 2021; <https://www.tbsnews.net/thoughts/iran-and-ebrahim-raisi-have-legitimacy-crisis-265921>

⁹ N. Bozorgmehr, “Ebrahim Raisi, the hardliner poised to take power in Iran”, Financial Times, June 25, 2021; <https://www.ft.com/content/4be9cc3d-c2f3-4238-a9b7-88916835f8e3>

¹⁰ J. Walsh, “Who Is Ebrahim Raisi? Meet Iran's Controversial New Hardline President”, Forbes, 19 June 2021; <https://rb.gy/m2wvyr>

¹¹ Presidential Documents, Executive Order 13876 of June 24, 2019, “Imposing Sanctions With Respect to Iran”, Federal Register, Vol. 84 No. 123, June 26, 2019; <https://rb.gy/1yst25>

¹² S. Nebehay, “U.N. expert backs probe into Iran's 1988 killings, Raisi's role”, June 29 2021, Reuters; <https://rb.gy/y3qmx6>

¹³ Amnesty International, “Iran: Ebrahim Raisi must be investigated for crimes against humanity”, 19 June 2021; <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2021/06/iran-ebrahim-raisi-must-be-investigated-for-crimes-against-humanity/>

ultimi due anni è anche accusato da gruppi per i diritti umani di presiedere un sistema che consente l'esecuzione di minorenni¹⁴ così come la detenzione di cittadini occidentali come ostaggi. Questa dinamica complicherà sicuramente il dialogo tra Iran e Occidente negli anni a venire, anche se la sua amministrazione probabilmente sosterrà il ripristino dell'accordo nucleare JCPOA – *Joint Comprehensive Plan of Action* - che rappresenta ad ora la massima priorità per l'economia del paese.

Sui social media gli estremisti hanno celebrato quello che chiamano un nuovo sforzo per "purificare" la rivoluzione¹⁵: è probabile che questi gruppi guardino a Raisi per consolidare il controllo rivoluzionario sullo stato. Nel suo discorso di vittoria il neo Presidente ha annunciato che avrebbe servito l'intera repubblica, anche coloro che hanno rifiutato di votare. Durante la campagna elettorale è stato attento a non adottare una narrativa troppo estremista: ha incontrato i leader della stampa riformista promettendo che sarebbe stato aperto alle critiche in cambio del loro tacito avallo.

In quello che è forse il più grande cambiamento nelle alleanze politiche di base per molti anni, i leader religiosi e civili della minoranza sunnita iraniana, inclusa la figura di spicco Molavi Abdolhamid, hanno approvato Raisi come presidente. In tal modo hanno posto fine a due decenni di incrollabile sostegno ai riformisti: delusi dall'incapacità di garantire i diritti sociali e politici di base, i leader sunniti iraniani hanno preso la decisione strategica di sostenere coloro che più probabilmente hanno il potere di fare davvero la differenza.

Le tattiche di Raisi indicano che sta contando sulla cooptazione tanto quanto sulla coercizione, con molte delle élite del paese ora concentrate sull'evitare un'ulteriore oppressione o cercando di mantenere rapporti clientelari che garantiscano loro l'accesso a rendite e risorse statali. Il movimento riformista è estremamente debole dopo il voto presidenziale e il fallimento della presidenza Rouhani. Raisi dovrà andare oltre la linea dura per affrontare le immense sfide politiche, economiche, sanitarie e sociali che il Paese deve affrontare.

Questa vittoria è un altro cambiamento ciclico: dopo le elezioni del Majlis (Parlamento) nel 1992, il campo politico di Khamenei – allora noto come 'la Destra' – ha costretto i rivali a lasciare tutti e tre i rami del governo. Allora come adesso, il Consiglio dei Guardiani ha progettato una vittoria elettorale squalificando i candidati sgraditi¹⁶. Questo consolidamento del potere ha portato a una spaccatura all'interno dei conservatori e ad una profonda metamorfosi ideologica nei riformisti, che poi sono tornati alle elezioni presidenziali del 1997. Mahmoud Ahmadinejad e Mir-Hossein Mousavi – la cui faida sul risultato delle elezioni presidenziali del 2009 ha scatenato le proteste del movimento Onda Verde represse da IRGC¹⁷ – non hanno preso parte alle presidenziali. Data l'instabilità dell'ambiente politico iraniano, sarebbe prematuro presumere che la vittoria di Raisi rappresenti uno spostamento definitivo verso il controllo totale degli apparati statali. Si stanno infatti già aprendo nuove divisioni all'interno del campo "principalista"¹⁸ di Raisi. Durante il suo mandato come capo della giustizia, i due principali processi per corruzione condotti sotto la

¹⁴ US Department of the Treasury press release, "Treasury Designates Supreme Leader of Iran's Inner Circle Responsible for Advancing Regime's Domestic and Foreign Oppression", 4 November 2019; <https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm824>

¹⁵ International Crisis Group, "Engaging Iran Remains Vital after Presidential Election", 21 June 2021; <https://rb.gy/k8euml>

¹⁶ D. Jafari, B. E. Leib, "Iran's Raisi was Selected, not Elected", Iran International, 6 July 2021; <https://rb.gy/bmdgxz>.

¹⁷ M. Ayatollahi Tabaar, "Iran's War Within", Foreign Affairs, September/October 2021; <https://www.foreignaffairs.com/articles/iran/2021-08-05/irans-war-within-ebrahim-raisi>

¹⁸ Principalisti o conservatori, collocati politicamente a destra, opposti ai riformisti, dominano l'Assemblea degli Esperti e il Consiglio dei Guardiani della Costituzione in S. A. Arjomand e N. J. Brown, "The Rule of Law, Islam, and Constitutional Politics in Egypt and Iran", SUNY Press, 2013, p. 150: "*Conservative*" is no longer a preferred term in Iranian political discourse. *Usulgara*, which can be clumsily translated as "principlist" is the term now used to refer to an array of forces that previously identified themselves as conservative, fundamentalist, neo-fundamentalist, or traditionalist. It developed to counter the term *eslahgara*, or reformist, and is applied to a camp of not necessarily congruous groups and individuals"

sua guida riguardavano il suo predecessore, Sadegh Larijani, e il suo rivale interno e attuale portavoce del Majlis, Muhammad Bagher Ghalibaf: la crescente delusione di un numero significativo di elettori è divenuta tangibile. Nel 2020 un gruppo di personalità principaliste ed ex membri della forza Basij ha scritto una lettera pubblica al leader supremo chiedendo riforme politiche profonde nella struttura del regime. Secondo lo schema ricorrente post-1979 il campo radicale in ascesa si divide poiché alcuni dei suoi membri diventano moderati dopo aver sperimentato i limiti ideologici del sistema e gli errori operativi, ma alla fine vengono estromessi dall'ala più radicale. Raisi ha vinto queste elezioni presidenziali per la linea dura, ma il noto ciclo di contestazioni politiche sembra destinato a continuare.

Sotto pressione per rilanciare un'economia paralizzata dalle sanzioni statunitensi, la sua ostilità nei confronti degli Stati Uniti significa che è improbabile che Raisi risponda alle richieste occidentali di un accordo più ampio che copra il programma balistico iraniano, l'ingerenza nei paesi vicini e la detenzione di cittadini occidentali.

Khamenei ha governato l'Iran dalla morte del leader rivoluzionario Khomeini nel 1989 e ha l'ultima parola su tutte le questioni di politica estera¹⁹. Raisi, come Khamenei, è sospettoso e scettico nei confronti delle intenzioni occidentali nei confronti dell'Iran e sarà cauto riguardo al futuro impegno occidentale. Questo prefigura un modello continuo di resistenza antiamericana, nazionalismo economico e repressione interna, punteggiato da momenti di pragmatismo.

Il successo elettorale di Raisi era molto atteso considerando la decisione del Consiglio dei Guardiani di escludere dalla corsa elettorale²⁰ potenziali rivali di spicco che si è sommata alla bassa affluenza record. L'Iran avrà per la prima volta un presidente in completa armonia con Khamenei: questo dovrebbe aiutare a chiarire la politica occidentale sull'Iran che era stata complicata dalle controversie interne tra la squadra del presidente uscente Hassan Rouhani - incluso il Ministro degli Esteri Mohammad Javad Zarif - e gli estremisti fedeli a Khamenei. Questa lotta interna si è esemplificata con una registrazione audio attribuita a Zarif - emersa ad aprile 2021- in cui il ministro degli Esteri lamentava le interferenze delle Guardie rivoluzionarie (IRGC) che rispondono a Khamenei. Una struttura di potere più monolitica sarà meno indebolita dalle lotte intestine, che spesso hanno ostacolato l'agenda di Rouhani.

Il presidente dovrà affrontare diverse questioni: una difficile situazione economica, in particolare la disoccupazione²¹, una campagna vaccinale stentata e una politica estera problematica²² incentrata sul ripristino del dialogo diplomatico con altri paesi della regione, *in primis* l'Arabia Saudita, e sul rilancio del JCPOA.

La scelta di Raisi come presidente può essere compresa solo alla luce di quanto accaduto negli ultimi anni e di quanto potrà accadere. La campagna di massima pressione degli Stati Uniti e la campagna di sabotaggio²³ attribuita a Israele²⁴ hanno messo in allerta la leadership iraniana. Il leader supremo sente l'urgenza di cementare la sua eredità e di preparare la transizione²⁵. Questi fattori contribuiscono a spiegare la necessità per Khamenei che tutte le istituzioni della Repubblica Islamica seguano una visione politica omogenea, così da tutelare gli interessi del sistema in questo momento così cruciale. La stabilità interna continuerà ad essere messa in discussione dalle

¹⁹ "Iran: How a unique system runs the country", BBC, 18 June 2021; <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-57260831>

²⁰ ISPI, "Beyond Iran's elections: making sense of Raisi's Islamic Republic", 23 June 2021; <https://rb.gy/eatmrb>.

²¹ M. Motamedi, "Can Iran's new President Raisi fix a deeply troubled economy?", AlJazeera, 2 August 2021; <https://www.aljazeera.com/economy/2021/8/2/iran-president-raisi-fix-economy>

²² Y. Rizka, "Iran faces a hostile coalition", Middle East Monitor, August 3, 2021; <https://rb.gy/9qq1wa>

²³ "Iran claims arrest of spy group linked to Israel's Mossad", AP, July 27, 2021; <https://rb.gy/j1c5vh>

²⁴ Nel 2018 il Mossad ha sottratto da un magazzino a Teheran migliaia di documenti sul programma nucleare iraniano; nel 2020 è stato accusato di vari attacchi ed esplosioni contro siti missilistici e nucleari, incluso Natanz, e di due omicidi: Muhammad al Masri, agente di Al Qaeda, e Mohsen Fakhrazadeh, scienziato nucleare; J. Gambrell, "Ex-Mossad chief signals Israel attacked Iran nuclear assets", AP, June 12, 2021; <https://rb.gy/c0ccg7>.

²⁵ ISPI, "L'Iran di Raisi: alla ricerca di nuovi equilibri", 24 giugno 2021; <https://rb.gy/mbce9u>

proteste riemergenti, guidate da una combinazione di rimostranze socio-economiche e politiche. Sempre più priva di legittimità e nell'impossibilità di qualsiasi riforma, la Repubblica Islamica continuerà a contenere pesantemente la disaffezione popolare.

L'economia iraniana ora sta crescendo, anche se lentamente, dopo quasi tre anni di contrazione²⁶, seppur con il 40% di inflazione e il 30% di povertà assoluta nel 2019. L'inflazione sta diminuendo e la valuta iraniana ha riguadagnato circa 1/3 del suo valore da quando ha raggiunto il minimo storico del tasso di cambio nell'ottobre 2020, ma il tenore di vita difficilmente potrà tornare ai livelli pre-crisi. Raisi guarderà al ripristino dell'accordo nucleare e alla revoca delle sanzioni per una spinta economica: questo dovrebbe aiutare a ridurre ulteriormente l'inflazione man mano che il costo delle importazioni scende. E' improbabile che il ripristino del JCPOA porti a nuovi investimenti esteri a breve termine poiché le aziende, colpite dalle sanzioni secondarie a seguito del ritiro degli Stati Uniti dall'accordo, esitano a fare scommesse sul mercato iraniano. In particolare, questa esitazione ostacolerà le prospettive di creazione di posti di lavoro: il successo di Raisi sarà giudicato principalmente in base alla sua capacità di creare un importante cambiamento nell'economia del paese.

Nella strategia di fondo della politica estera iraniana ci sarà continuità. Questo si applicherà per quanto riguarda la posizione dell'Iran nei colloqui sul nucleare, i colloqui in corso sulla sicurezza con l'Arabia Saudita e i vicini regionali, le relazioni tesissime con Israele²⁷ nonché per le relazioni strategiche con la Cina. Queste politiche sono state progettate e modellate dal Consiglio Supremo di Sicurezza Nazionale, di cui Raisi era membro come capo della magistratura. La retorica verso gli Stati Uniti e l'Europa si è acuita negli ultimi anni ed è probabile che continui. I legami economici e di sicurezza con Russia e Cina si approfondiranno. L'elezione di Raisi porterà probabilmente a un rilancio della strategia verso est poiché il campo conservatore è storicamente il più incline ad accettare uno spostamento verso quel baricentro. Mentre i moderati e i riformisti sono tradizionalmente più prudenti e scettici nei confronti della Cina, i conservatori hanno dimostrato un atteggiamento ricettivo per un'amicizia tra civiltà intrisa di significati storici e politici²⁸. L'Iran ha investito molto nel programma di missili balistici e cerca di compensare il suo senso di accerchiamento e la relativa debolezza militare convenzionale con il confronto asimmetrico: ha costruito una rete di *proxy* con l'obiettivo di scoraggiare le minacce esterne. Per Teheran questa è politica di "difesa avanzata": lo sfruttamento di stati deboli, come Libano, Siria, Yemen e l'Iraq dopo il 2003²⁹, dove affronta i suoi nemici attraverso dei *proxy* senza danni diretti all'Iran. L'impatto di Raisi sulla strategia di politica estera iraniana rifletterà un'accelerazione delle dinamiche preesistenti piuttosto che un cambiamento radicale.

Dall'aprile 2021 le parti del JCPOA - P4+1 (Regno Unito, Francia, Russia, Cina e Germania) con esclusione degli USA, si stanno incontrando a Vienna per ripristinare l'accordo e i colloqui hanno fatto progressi, ma qualsiasi speranza di un accordo completamente nuovo, per non parlare di uno che copra questioni più ampie, non sembra per ora realistica.

Teheran ha informato l'Agenzia Internazionale per l'Energia Atomica (IAEA) che il processo di sviluppo nucleare in corso prevede lo sviluppo di combustibile per un reattore di ricerca³⁰, ma che l'uranio metallico potrebbe essere utilizzato anche per realizzare il nucleo di una bomba nucleare. Le potenze europee hanno dichiarato che la mossa dell'Iran ha violato l'accordo e ha

²⁶ World Bank, "Iran's Economic Update — April 2021"; <https://rb.gy/t9arxp>

²⁷ "Will an attack on Iran derail efforts to revive the nuclear deal?", *The Economist*, April 17, 2021; <https://rb.gy/id4dsj>

²⁸ H. Azizi, "Iran Looking East: A Shifting Balance of Power in Tehran's Foreign Policy", ISPI, 15 giugno 2021; <https://rb.gy/qgeq2u>

²⁹ R. Mansour, "Networks of power", Chatham House, 26 February 2021; <https://rb.gy/bftm5k>

³⁰ "European powers warn Iran over enriched uranium metal production", BBC, 7 July 2021; <https://rb.gy/nxk77l>

minacciato i colloqui per rianimarli; gli Stati Uniti lo hanno definito uno "sfortunato passo indietro"³¹.

Nel dicembre 2020 il parlamento iraniano ha approvato una legge che impone al governo di mettere in funzione la fabbrica di uranio metallico presso l'impianto di fabbricazione del combustibile di Isfahan entro cinque mesi. La legge prevede anche la produzione di uranio arricchito con una concentrazione del 20% dell'isotopo più adatto alla fissione nucleare, noto come U-235. L'uranio arricchito a quel livello può essere utilizzato nei reattori di ricerca, mentre l'uranio per uso militare è arricchito al 90% o più. La produzione di uranio arricchito del 20% è iniziata a gennaio 2021 e il mese successivo quella di uranio metallico. Funzionari iraniani affermarono in quell'occasione che l'uranio metallico era necessario per produrre un combustibile avanzato per il reattore di ricerca di Teheran, dedicato principalmente alla produzione di radioisotopi per scopi medici.

Il direttore generale dell'IAEA Rafael Grossi aveva informato gli Stati membri che l'Iran intendeva utilizzare il 20% di uranio arricchito per produrre carburante per il reattore di ricerca di Teheran³². I ministri degli esteri britannico, francese e tedesco si sono dichiarati gravemente preoccupati per la decisione dell'Iran. Le parti a Vienna stanno comunque tentando di negoziare un compromesso che vedrebbe gli Stati Uniti ricongiungersi all'accordo, revocare le sanzioni ed eventualmente l'Iran potrebbe tornare alla piena conformità con il JCPOA, soprattutto per rilanciare l'economia³³. La nomina a ministro degli Esteri di Hossein Amirabdollahian, un diplomatico veterano ultraconservatore con posizioni anti-Occidente vicino a IRGC³⁴, non faciliterà il dialogo.

³¹ ICG, Crisis Watch, July 2021; <https://rb.gy/bieedg>

³² C. McFall, D. Karni, "Iran says it has further enriched its uranium, drawing widespread condemnation", Fox News, July 6, 2021; <https://www.foxnews.com/politics/iran-informs-un-nuclear-watchdog-of-increased-uranium-production>

³³ France24, "Iran : Ebrahim Raïssi, investi président, entend lever "les sanctions tyranniques" des États-Unis", 03/08/2021; <https://rb.gy/oqtgwy>

³⁴ G. Motevalli, "Iran President Picks Hawkish Diplomat to Lead Nuclear Talks", Bloomberg, August 11, 2021; <https://www.bloomberg.com/news/articles/2021-08-11/iran-s-raisi-nominates-amir-abdollahian-foreign-minister-isna>