

Le strategie di adattamento dell'Azerbaijani alla competizione di potenza nel Caucaso meridionale

Carlo Frappi

Università di Venezia "Ca' Foscari"

Riassunto

Il Caucaso meridionale rappresenta un'arena di competizione di potenza, quadrante regionale nel quale si gioca e va riflettendosi la sfida portata dalla Federazione russa al primato statunitense. Si delinea così uno scenario competitivo fluido e incerto, che influisce sulla politica estera degli attori locali restringendone la libertà di manovra. La crescente conflittualità russo-statunitense impone cioè alle potenze minori una più chiara scelta di campo, che rafforza la tendenza alla polarizzazione strategica in corso nell'area. Eccezione a questa dinamica sembra essere rappresentata dall'Azerbaijani, che va al contrario approfondendo il corso "bilanciato" di politica estera. Muovendo dalle dinamiche della competizione di potenza, l'articolo vuole far emergere i tratti essenziali della politica estera "bilanciata" azerbaijana, dimostrando come la crescita delle ragioni di scambio si sia tradotta in maggior resilienza ai condizionamenti ambientali e in crescenti margini di influenza regionale.

Parole chiave: Competizione di potenza, Caucaso meridionale, Azerbaijani

Abstract. *Azerbaijan's Adaptation Strategies to the Power Competition Unfolding in the Southern Caucasus*

The Southern Caucasus is a power competition arena, a regional chessboard where the challenge posed by the Russian Federation to the US primacy is both reflecting and being played out. The resulting fluid and uncertain regional competitive scenario impinges upon local actors' foreign policy by restricting their freedom to maneuver. That is, the increasing Russian-US strife requires minor powers to make a clearer "battlefield choice" which, in turn, reinforces the trend towards regional and sub-regional strategic polarization. However, by deepening its "balanced" course of foreign policy, Azerbaijan seems to offer an exception to this trend. Starting from the features of the regional power competition, the article aims to highlight the essential characteristics of Azerbaijan's "balanced" foreign policy, demonstrating how the increasing power resources translated into greater resilience to environmental conditioning and into increasing margins of regional influence.

Keywords: Power competition, Southern Caucasus, Azerbaijan

1. Introduzione

Nell'ambito dei processi di ridefinizione degli assetti sistemici e della transizione di potere post-bipolari, il Caucaso meridionale è andato assumendo una significatività che sembra trascendere il valore intrinseco dell'area, valutato tanto in termini di mera estensione geografica o ampiezza demografica quanto di disponibilità di risorse strategiche, naturali, economiche o militari a disposizione delle tre repubbliche che lo compongono – Armenia, Azerbaijani e Georgia. A fondare la rilevanza dell'area sub-caucasica è stata, piuttosto, la peculiare collocazione geografica e di civiltà della regione, naturale interconnettore e cerniera tra i più rilevanti scacchieri regionali dello spazio eurasiatico (Valigi *et al.*, 2018). La rilevanza dell'area sub-caucasica per la riflessione internazionalistica deriva, d'altra parte, da due ulteriori e parallele dinamiche, a loro volta strettamente connesse con la

considerazione di cui sopra. In primo luogo, l'area ha costituito banco di prova per i processi di ridefinizione identitaria e di transizione di potenza post-bipolare che hanno interessato i principali attori, statali e non, attivi sullo scacchiere eurasiatico. In secondo luogo, e conseguenzialmente, in un sistema internazionale le cui dinamiche di sicurezza risultano caratterizzate da un'evidente tendenza alla regionalizzazione, a sua volta tradottasi in un progressivo cambiamento di scala e di gerarchia tra dimensione sistemica e dimensione locale (Colombo, 2010; Buzan e Wæver, 2003), il Caucaso meridionale è assunto a terreno privilegiato di competizione di potenza tra l'egemone statunitense e la Federazione russa, principale sfidante dell'unipolarismo nel cuore della massa eurasiatica e “naturale” egemone del Complesso regionale di sicurezza (CRS) post-sovietico – di cui l'area in questione può essere considerata una sub-componente (Buzan e Wæver, 2003; German, 2012; Valigi *et al.*, 2018)¹.

Su questo sfondo, scopo del saggio è la valutazione delle modalità secondo le quali la “sfida” portata dalla Federazione russa all'egemonia statunitense sia andata riflettendosi nel sub-complesso caucasico e, al contempo, verificare le strategie di adattamento attraverso le quali gli attori locali reagiscono alla competizione russo-statunitense. Enfasi particolare è posta sulle strategie di adattamento dell'Azerbaijan che, in ragione di accresciute ragioni di scambio nel fluido contesto regionale post-sovietico, è riuscito a salvaguardare e approfondire l'essenza multi-vettoriale della propria politica estera, evitando di subire le ripercussioni del processo di polarizzazione strategica in atto nell'area. Il saggio vuole dimostrare, in questa prospettiva, come la crescente capacità di influenza regionale dei Baku e i crescenti margini di autonomia rispetto alle grandi e medie potenze attive nell'area, consentano al Paese di liberarsi dei condizionamenti tipici delle potenze minori (Wight, 1978; Boechler, 1998), categoria alla quale possono essere riportate le repubbliche sub-caucasiche nel quadro della gerarchia di potere internazionale (Natalizia 2016).

Per far ciò, dopo aver introdotto nella seconda sezione le modalità secondo le quali la competizione sistemica si lega e si riflette sul piano sub-regionale, nella terza sezione il saggio delinea il quadro della penetrazione e della proiezione di influenza statunitense e russa nel Caucaso meridionale, muovendo dagli elementi oggettivi e soggettivi che le caratterizzano. Tracciati i contorni della competizione sub-regionale di potenza, la quarta

¹ In senso contrario, ovvero per una caratterizzazione del Caucaso meridionale come Complesso regionale di sicurezza a sé stante, si veda Oskanian (2013). Si veda, inoltre Coppieters (1996, pp. 193-204) e Rondeli (1998).

sezione si concentra sulle peculiarità delle strategie di adattamento azerbaigiane e, in particolare, sulla resilienza ai condizionamenti ambientali della politica estera di Baku.

2. Livello sistemico e livello sub-regionale. Le modalità di connessione e di influenza

L'analisi muove dall'assunto proprio della prospettiva regionalista che a legare la distribuzione di potere a livello sistemico alle dinamiche di sicurezza sub-regionali sia il meccanismo della “penetrazione” di potenza, ovvero le modalità attraverso le quali un attore esterno al CRS, quale gli Stati Uniti, determina allineamenti o alleanze con attori all'interno dello stesso (Buzan e Wæver, 2003, p.46). Queste, a loro volta, interagiscono *orizzontalmente* tanto con le strategie e le modalità di penetrazione degli altri attori esterni attivi nell'area, quanto con la “proiezione” di potenza di quelli interni alla stessa – come la Russia nel complesso di sicurezza “unipolare” post-sovietico, di cui rappresenta il naturale centro ed egemone (Ibidem). Inoltre, e in una prospettiva multi-livello, la penetrazione di potenza interagisce *verticalmente* con tre ulteriori piani di relazioni di sicurezza locali: il livello inter-regionale, dato dall'interazione della sub-regione caucasica con le regioni circostanti; il livello inter-statale, definito dalle relazioni di amicizia/inimicizia tra gli attori dell'area; il livello intra-statale, che contribuisce a determinare le percezioni di rischio e opportunità di ciascuno di essi.

L'analisi delle modalità di penetrazione e proiezione di potenza in un'ottica multilivello è qui sviluppata distinguendone gli aspetti *oggettivi*, *soggettivi* e *inter-soggettivi* (Oskanian, 2013), utili a delineare un più completo quadro della competizione di potenza accesi nell'area. Accanto alla valutazione degli elementi materiali della penetrazione (aspetto oggettivo), sono cioè introdotte anche le percezioni e rappresentazioni del Caucaso meridionale da parte delle grandi potenze (aspetto soggettivo), così come le modalità di ricezione dei due aspetti precedenti da parte degli attori locali e, dunque, gli effetti che producono nell'area (aspetto inter-soggettivo). Ciò permette di guardare con più completezza alla dimensione regionale e sub-regionale, che per definizione si colloca a metà strada tra quella sistemica e quella nazionale ed è da entrambe influenzata (Acharya, 2007). Al contempo, ciò permette di introdurre nella valutazione dei comportamenti e delle

interazioni tra gli attori regionali la dimensione soggettiva della percezione della minaccia (Walt, 1987). Quest'ultima, affiancando alla valutazione della distribuzione di potere quella di elementi come prossimità geografica, valutazione della capacità offensiva o lettura delle intenzioni, appare più adatta a inquadrare le logiche di allineamento di un'area frammentata lungo linee etno-territoriali di rivalità e conflitto e, in quanto tale, caratterizzata da una “interdipendenza negativa” di sicurezza (German, 2012). Mentre gli aspetti oggettivo e soggettivo della penetrazione e proiezione di potenza contribuiscono a delineare i contorni e la portata della competizione regionale, quello inter-soggettivo risulta dunque decisivo per introdurre le percezioni di rischio-opportunità e le conseguenti strategie di adattamento degli attori locali a uno scenario caratterizzato da fluidità degli allineamenti e da un incerto equilibrio di potenza.

3. Il Caucaso meridionale come arena di competizione di potenza

Il Caucaso meridionale viene comunemente rappresentato come un'arena o uno spazio geopolitico “contestato” (Nodia, 2013; Toal, 2017; Delcour, 2018), percepito e rappresentato principalmente a partire dalla natura liminale che esso assume rispetto ai più strutturati spazi geopolitici limitrofi². Le dinamiche della penetrazione e proiezione di potenza verso l'area delineano uno scenario “competitivo-multipolare” (Oskanian, 2103), definito principalmente da una competizione russo-statunitense caratterizzata dalla sempre più marcata incompatibilità di obiettivi e strumenti.

3.1 Il Caucaso meridionale nell'orizzonte strategico statunitense

L'apparente sproporzione tra la limitata valenza strategica che l'area sub-caucasica detiene *in sé* e la significatività da essa assunta in epoca post-bipolare è testimoniata e si

² La natura di “contested area” o di arena di competizione di influenza si riflette in questo senso nelle principali caratterizzazioni attribuite dalla letteratura internazionalistica a un'area variamente definita come “shared neighbourhood”, “contested neighbourhood” e “cusp region” a rimarcare il posizionamento tra – e l'attrazione verso – progetti di cooperazione e integrazione alternativi in senso non soltanto istituzionale, ma anche identitario e normativo.

riflette nel ruolo “sproporzionato” (Welt, 2017) rivestito per la politica regionale degli Stati Uniti. C'è ampia convergenza, in letteratura e tra i decisori politici nazionali, nel ritenere infatti che gli Stati Uniti non abbiano in gioco nel Caucaso meridionale interessi che possano considerarsi *vitali* (Herbst, 1996; Craig Nation, 2007) o *intrinseci*, derivanti cioè dalla significatività assunta dalla stessa per l'equilibrio globale di potenza (Merom, 2003) o dal contributo offerto alla forza militare statunitense (Desch, 1989). L'interesse statunitense nell'area sembra assumere, piuttosto, una dimensione *estrinseca* e *negativa* derivante dalla rilevanza ausiliaria assunta dal Caucaso meridionale per la difesa di regioni intrinsecamente rilevanti e per la proiezione di potenza verso scacchieri terzi, da una parte, e per la significatività come strumento di contenimento dell'emersione di possibili sfidanti dell'ordine unipolare, dall'altra (Merom, 2003). L'interesse in gioco nell'area sub-caucasica ha dunque manifestato una natura prevalentemente derivata da altri e più ampi obiettivi di politica estera e di sicurezza (Starr, 1997; Barnes, 1998). Al ridimensionamento del peso di questi ultimi nell'orizzonte strategico statunitense è seguito un parziale ancorché evidente disimpegno di Washington dall'area.

Prima ancora che il lancio delle operazioni *Enduring Freedom* (2001) e *Iraqi Freedom* (2003) manifestasse la rilevanza estrinseca del Caucaso meridionale in funzione della proiezione di potenza verso il Grande Medio Oriente, la valenza dell'area era andata fondandosi sul ruolo di connettore strategico inscritto nella sua peculiare collocazione geografica e di civiltà, e sulla disponibilità di significative riserve di idrocarburi dell'area del Caspio (Valigi *et al.*, 2018).

Delineata a partire dalla *National Security Strategy* (NSS) del 1994 e riaffermata dai documenti strategici predisposti dalla Amministrazione guidata da George W. Bush (NEPDG, 2001, pp. 8-13; Bush, 2002, pp.19-20), l'importanza dello sviluppo del comparto energetico regionale si è dipanata lungo due direttrici fondamentali: tutela della sicurezza energetica degli alleati europei attraverso la diversificazione dei canali di approvvigionamento di idrocarburi e sostegno ai processi stabilizzazione e transizione democratica del fianco Sud della ex-Unione sovietica (Frappi, 2014). L'energia ha dunque saldato assieme gli elementi materiali e immateriali che caratterizzano la dimensione soggettiva della penetrazione di potenza statunitense nell'area sub-caucasica. Mentre la «vigorosa promozione degli interessi economici statunitensi» (Herbst, 1996, p.10) ha cioè

risposto all'*interesse materiale* degli Stati Uniti, essa è stata al contempo funzionale anche alla *promozione di valori universali* e al *perseguimento di strategie sistemiche* – ovvero i tre elementi che, assieme alla *affinità identitaria*, disegnano lo spettro delle motivazioni che muovono la dimensione soggettiva della penetrazione di potenza in un CRS (Oskanian, 2013).

Accanto alla dimensione estrinseca della valenza del Caucaso meridionale, sin dalla dissoluzione sovietica l'area ha assunto una parallela valenza negativa, connessa all'obiettivo di conservazione dell'ordine unipolare attraverso il contenimento della emersione di sfidanti nello spazio eurasiatico (Cheney, 1993, p. 8). L'area sub-caucasica ha assolto, in questa prospettiva, un ruolo di “doppio contenimento” rispetto alla riaffermazione dell'influenza di Mosca nello spazio già controllato in epoca imperiale e sovietica e, contemporaneamente, rispetto al rischio che il vuoto di potere generato dalla dissoluzione dell'URSS potesse essere colmato da una penetrazione di influenza dell'Iran (Frappi, 2014). Mentre quest'ultima percezione di rischio è andata progressivamente ridimensionandosi, il Caucaso meridionale ha invece continuato a costituire un pilastro essenziale per quella combinazione di strategie di *engagement* e *containment* che ha caratterizzato la politica russa post-bipolare degli Stati Uniti, in un'alternanza di momenti di intesa e crisi che hanno visto la progressiva prevalenza delle seconde sulle prime (Frappi, 2017).

La dimensione negativa della significatività Caucaso meridionale per gli Stati Uniti sembra essere l'unica a essere sopravvissuta al progressivo disimpegno regionale avviatosi nel corso dell'ultimo decennio in ragione delle mutate priorità strategiche emerse con l'Amministrazione Obama. La maggior attenzione rivolta al quadrante dell'Asia-Pacifico (Obama, 2010) ha infatti naturalmente ridotto la valenza estrinseca dell'area, ridimensionatasi anche in ragione del completamento dei progetti energetici regionali sostenuti dalle precedenti Amministrazioni. Con l'entrata in funzione delle infrastrutture di trasporto promosse lungo l'asse caucasico-anatolico tra Azerbaigian, Georgia e Turchia,³ la partita energetica è andata difatti assumendo una dimensione più spiccatamente regionale, legata allo sviluppo di nuovi canali di importazione di gas verso l'Unione Europea (UE), che di fatto è subentrata agli Stati Uniti nel ruolo di principale promotore e sostenitore esterno

³ Lungo la direttrice di esportazione caspico-anatolica venivano inaugurati l'oleodotto Baku-Tbilisi-Ceyhan (2005) e il gasdotto Baku-Tbilisi-Erzurum (2016), entrambi grazie al deciso sostegno diplomatico dell'Amministrazione Clinton e di quella Bush (Frappi, 2014).

della diversificazione delle reti di trasmissione locali (Frappi e Verda, 2013). D'altra parte, coerentemente con la più generale riduzione e razionalizzazione degli impegni interazionali avviata dall'Amministrazione Obama, a fare da contraltare al parziale disimpegno dall'area sub-caucasica ha contribuito propriamente la promozione della condivisione con gli alleati europei delle responsabilità della stabilizzazione regionale. All'indomani di quel conflitto russo-georgiano dell'agosto 2008 che ha congelato il sostegno assicurato dalla Casa Bianca all'allargamento della NATO al Caucaso meridionale, la soluzione dei conflitti *protratti* dell'area veniva riportata a una più esplicita dimensione e responsabilità europea (Obama, 2010, p. 42). Come parallelamente avvenuto in ambito energetico, ciò rispecchiava un cambiamento di passo della strategia euro-atlantica, che veniva così a fondarsi sulla preminenza attribuita alla dimensione europea del processo di integrazione dei partner regionali (Welt, 2017) nell'ottica della stabilizzazione del “vicinato orientale” dell'UE. Lungi dall'assicurare maggior coerenza alle politiche atlantiche, la preminenza accordata alle poco efficaci politiche europee si è tuttavia tradotta in un “impegno occidentale disgiunto” (Hill, 2015, p. 4), che ha ulteriormente ridimensionato influenza e credibilità della politica regionale di Washington, già compromesse dal fallimento dei tentativi di risoluzione dei conflitti locali così come dalla maggior insistenza dell'Amministrazione Obama sul tema della democratizzazione – che, in assenza di un approccio onnicomprensivo verso i problemi di sicurezza dell'area, ha incontrato la resistenza degli interlocutori regionali (Cornell, 2017; Delcour, 2018).

La valenza negativa del Caucaso meridionale, infine, è stata d'altra parte rilanciata dalle necessità di contenimento della sfida russa successive alla crisi in Ucraina, che ha avuto due ripercussioni sulla percezione statunitense dell'area rinvenibili tanto nella NSS del 2015 quanto in quella del 2017. La crisi ha determinato anzitutto un rinnovato impegno a tutela dei propri alleati e partner dalla minaccia militare e dalle strategie intimidatorie russe (Obama, 2015, p. 25; Trump, 2017, p. 47), che nella visione della Amministrazione in carica giunge sino alla necessità di rafforzare la capacità di deterrenza e difesa lungo il fianco orientale della NATO e di sostenere gli sforzi di auto-difesa dei *front-line partners* (p. 48). Secondariamente il contrasto alla sfida regionale russa ha determinato una nuova saldatura del nesso – assente nella NSS del 2010 – tra la sicurezza degli alleati europei e la diversificazione dei canali di approvvigionamento energetico (Obama, 2015, p. 16; Trump,

2017, pp. 38 e 48). Più in generale, d'altra parte, il più ampio proposito di «preservare la pace con la forza» proprio dell'Amministrazione Trump (Trump, 2017, p. 4) rilancia oggi la valenza negativa del Caucaso meridionale, terreno di competizione più o meno aperta con tre degli attori indicati come sfidanti degli Stati Uniti su un piano regionale – Iran, Cina oltre alla Russia (p. 45).

3.2 Contorni e portata della sfida regionale russa

Prossimità geografica e legami storico-culturali tra Russia e Caucaso meridionale fanno sì che gli elementi che disegnano l'aspetto soggettivo della proiezione di potenza russa verso l'area siano più profondi di quelli che caratterizzano le percezioni e le modalità di azione statunitensi. A differenza di Washington, Mosca ha in gioco nell'area interessi vitali, che ha dimostrato di essere disposta a tutelare con la forza e che possono essere riportati tanto a una dimensione identitaria (Lo, 2002; Tsygankov, 2010; Frappi, 2017) che di potenza (German, 2012; Grigoryan, 2013). Nella concezione russa, d'altra parte, il versante meridionale del Caucaso è inseparabile – in termini di sicurezza, politici ed economici – dalla sua componente settentrionale, che costituisce tradizionalmente il “ventre molle meridionale” della Federazione (Herd, 2003; Oskanian, 2013).

Sullo sfondo della frammentazione del sistema internazionale, la dimensione regionale della politica estera russa è andata d'altra parte assumendo una determinante valenza strategica nella prospettiva di rilanciare lo *status* di grande potenza dopo il declassamento del 1991 (Frappi e Valigi, 2015). Nella impossibilità di colmare il divario di potere che la separa dagli Stati Uniti, Mosca contesta e sfida il primato statunitense attraverso una somma di bilanciamenti regionali, perseguiti autonomamente o di concerto con altre medie e grandi potenze che perseguono analoghe strategie di contestazione. È questa l'essenza più profonda della flessibile *Network Diplomacy*, con cui il Cremlino propugna un multipolarismo che si traduce nei fatti in un “bipolarismo corretto” (Lo, 2002, p. 108). È questa strategia, al contempo, che determina la profonda valenza sistemica – e dunque intrinseca – dell'area ex-sovietica in generale e dello spazio sub-caucasico nello specifico.

Inscritta nella concezione territoriale della sicurezza tipica della visione geopolitica russa,

la valenza intrinseca dell'estero vicino deriva anche dalla logica di contestazione dell'ordine unipolare. All'espansione dell'ordine liberale internazionale propugnata dagli Stati Uniti, la Russia contrappone infatti una visione sistemica fondata sulla logica dell'equilibrio di potenza (Putin, 2007 e 2015) e sulla connessa rivendicazione di sfere esclusive di influenza (Lo, 2002, pp. 114-116), che si è affermata e progressivamente approfondita sin dalla fase immediatamente successiva alla dissoluzione sovietica (Kozyrev, 1994). È nel quadro così delineato – e nella mentalità di gioco a somma zero ad esso sotteso – che si inserisce la crescente opposizione alla penetrazione statunitense e atlantica nell'area sub-caucasica, rappresentata come una minaccia esistenziale alla sicurezza russa dai principali documenti strategici approvati nel corso dell'ultimo ventennio.

La profondità della sfida regionale portata da Mosca al primato statunitense si delinea lungo l'aspetto oggettivo della proiezione di potenza. Benché l'influenza “inerziale” sull'area ereditata dall'URSS (Libman, 2007, p. 405) sia andata progressivamente ridimensionandosi, il posizionamento di Mosca nell'area resta ancora di fatto ineguagliato. Prima ancora che su un piano economico, dove la contrazione delle quote d'interscambio è bilanciata dal diffuso controllo di *asset* strategici (German, 2012, pp. 98-104), ciò appare evidente anzitutto su un piano militare e politico-diplomatico. Elemento centrale che fonda il posizionamento russo è il peculiare ruolo di garante della sicurezza e della sopravvivenza degli *stati de facto* del Nagorno-Karabakh, Abcasia e Ossezia meridionale, che assicura a Mosca gli strumenti coercitivi e di influenza nei confronti di Georgia, Armenia e Azerbaigian che ne sostengono e sostanziano l'egemonia sub-regionale (Frappi e Valigi, 2015; Van Herpen, 2015) garantendo significativi benefici militari e politico-diplomatici. Mentre, cioè, la protrazione dei conflitti etno-territoriali ha assicurato alla Russia il mantenimento di una significativa presenza militare in Georgia e Armenia e il rafforzamento del sistema di alleanze locali, al contempo essa ha garantito al Cremlino una presa sui negoziati di pace rafforzatasi nel tempo in ragione della mancanza di una coerente strategia da parte degli alleati euro-atlantici e dell'indisponibilità di questi ultimi a ricorrere a mezzi coercitivi per favorirne la risoluzione. Per questa via, i conflitti protratti sono andati innalzando un limite apparentemente invalicabile tanto alla integrazione delle repubbliche sub-caucasiche nel sistema di sicurezza euro-atlantico quanto alla predisposizione di una coerente ed efficace strategia regionale da parte di Turchia e Iran, medie potenze che per le profonde

interconnessioni storiche, etniche, linguistiche e di sicurezza possono essere inclusi in una visione “allargata” dell'area (German, 2012; Natalizia, 2016), il cui potenziale di contestazione dell'egemonia russa risulta di conseguenza limitato.

Quest'ultima considerazione conduce all'ultimo elemento che contribuisce a tracciare i contorni della sfida regionale portata dalla Russia al primato statunitense. Al contrario di quanto sarebbe stato lecito attendersi tanto in ragione dei menzionati legami di Turchia e Iran con l'area quanto degli schemi ricorrenti di comportamento di potenze “secondarie” rispetto all'egemone regionale, i due attori non hanno perseguito strategie di contestazione del primato regionale russo. Al contrario, in tempi e modalità differenti, entrambe le potenze hanno piuttosto attribuito alla Russia un ruolo di *balancer* della penetrazione di potenza statunitense, sostenendo di fatto la sfida da essa portata a Washington. D'altra parte, per quanto gli interessi regionali di Ankara e Teheran non coincidano necessariamente con quelli di Mosca, la natura prevalentemente economica delle rispettive modalità di penetrazione sub-regionale non sembra essere percepita come una minaccia da una Russia interessata «al controllo strategico, piuttosto che all'esclusività economica» (Mc Farlene, 2017, p. 157).

4. Le strategie di adattamento dell'Azerbaijan

Le dinamiche della competizione di potenza nell'area sub-caucasica si sono andate intrecciando e sovrapponendo al multiforme processo di trasformazione avviato dalle Repubbliche ex-sovietiche dopo il 1991. Parte integrante di questo è stata la necessità di definizione e attuazione di una strategia di politica estera che permettesse di bilanciare i multiformi e inerziali legami con la ex-potenza metropolitana russa con una nuova rete di relazioni con le potenze regionali ed extra-regionali. In un contesto regionale caratterizzato dalla fluidità degli allineamenti e da un incerto equilibrio di potenza, si è fatta progressivamente strada una diffusa tendenza ad abbracciare un corso di politica estera multi-vettoriale, perseguito a profondità, in momenti e con esiti differenti da tutti gli attori dello spazio post-sovietico. Sia pur nella indefinitezza del concetto e nella varietà di comportamenti in cui esso è andato traducendosi, il multi-vettorialismo è qui inteso come

una pragmatica strategia di adattamento fondata sul perseguimento di relazioni diplomatiche con interlocutori multipli, finalizzata ad assicurare il massimo grado di libertà di manovra tra di essi (Cummings, 2003; Hanks, 2009) e la tutela di limitati interessi esistenziali, declinati in termini di preservazione della sovranità e di sviluppo economico (Contessi, 2015). Il multi-vettorialismo prende dunque forma in una gamma diversificata e flessibile di comportamenti che si inseriscono in un *continuum* di strategie di allineamento delimitato agli estremi dal più elevato grado di contestazione della potenza dell'egemone regionale (*balancing*), da una parte, e dal più elevato grado di accomodamento degli interessi di quest'ultimo (*bandwagoning*), dall'altra. In questa prospettiva esso può essere dunque interpretato come una strategia di “incuneamento” tra potenze in competizione finalizzato ad aumentare il potere negoziale di una piccola potenza e a estrarre dalle prime il massimo beneficio (Gnedina, 2015).

Questa delimitazione del concetto di multi-vettorialismo ben si adatta alle strategie di adattamento perseguite dalle Repubbliche caucasiche, che pur hanno declinato le proprie scelte di allineamento in modalità differenti e talora opposte – con una prevalenza di una logica di *balancing* per la Georgia, di *bandwagoning* per l'Armenia e di equidistanza per l'Azerbaijan – sulla base delle rispettive percezioni di rischio-opportunità e dell'obiettivo primario di salvaguardare o riaffermare la piena sovranità e integrità territoriale. Oltre a conformarsi agli schemi di comportamento tipici delle piccole potenze (Natalizia, 2016), tale obiettivo deriva dal mancato conseguimento della piena “sicurezza ontologica” (Steele 2008), ostacolato dal perdurare di conflitti che lasciano incompiuti i processi di costruzione statale e nazionale, generando una “sindrome di sovranità mutilata” (Valigi *et al.*, 2018, p. 121) che rappresenta il prisma principale attraverso cui i tre stati guardano alla propria politica estera. In questa prospettiva, per l'Azerbaijan – che a differenza di Armenia e Georgia non percepisce minacce esistenziali dalle potenze litrofe – il tentativo di mantenere l'equidistanza tra le potenze in competizione è finalizzato anzitutto ad ampliare i margini di potere negoziale nella prospettiva di “liberazione” dell'area del Nagorno-Karabakh dalla occupazione armena.

Se la direttrice multi-vettoriale di politica estera ha potuto beneficiare negli anni Novanta di una fase di rapporti ancora tendenzialmente cooperativi tra l'egemone globale statunitense e quello regionale russo, il successivo inasprimento della competizione regionale – specie

nella fase successiva al conflitto in Ossezia meridionale del 2008 – ha notevolmente modificato tanto lo scenario di riferimento quanto i connessi margini di manovra a disposizione degli attori locali. Se si concorda con l'assunto di Miller (2007, p. 213) per il quale all'approfondimento della competizione tra potenze corrisponde un incremento della possibilità delle piccole potenze di estrarre da esse benefici militari ed economici, il caso sub-caucasico e post-sovietico sembrano smentire l'assunto, dello stesso autore, in base al quale ciò comporterebbe anche un aumento della loro autonomia. Al contrario, essi dimostrano che quanto più le relazioni tra potenze si fanno competitive o conflittuali, tanto più i margini di manovra tra di esse si assottigliano (Minasyan, 2012; Molchanov, 2017) e i comportamenti delle piccole potenze tendono verso gli estremi dell'accomodamento o della contestazione di potenza, con ciò mettendo in crisi la più ampia architettura multi-vettoriale di politica estera.

Una contrazione del margine di autonomia analoga a quella sperimentata dalle piccole potenze regionali non si è registrata nel caso dell'Azerbaijan che, al contrario, ha avviato e coerentemente perseguito un corso “bilanciato” di politica estera (NSCAZ, 2007), pragmaticamente imperniato sull'equidistanza tra potenze. Baku si è cioè rapportato alle potenze in competizione perseguendo una strategia di *hedging*, ovvero una strategia “mista” che fa contemporaneo ricorso a strumenti cooperativi e competitivi e che, avanzando una logica di non-allineamento in un contesto caratterizzato da un'incerta gerarchia di potere, risulta funzionale alla massimizzazione dei benefici e della propria sicurezza (Meister, 2018; Kuik, 2016).

Nello scenario competitivo-multipolare sub-caucasico, la strategia di *hedging* azerbaijana ha potuto beneficiare e far leva sulle più profonde risorse di potere e ragioni di scambio acquisite nel corso dell'ultimo decennio a seguito della inaugurazione di un asse di esportazione di idrocarburi lungo la direttrice caspico-anatolica, che ha assicurato a Baku rilevanti dividendi in termini economici e strategici. La rendita energetica e le strategie di reinvestimento estero della stessa (Valigi *et al.*, 2018) hanno anzitutto favorito l'acquisizione di un ruolo di leader sub-regionale, ufficialmente perseguito dalle autorità nazionali e riconosciuto in letteratura (Lussac, 2012; Strakes, 2015; McFarlene, 2017). Al contempo l'inaugurazione del canale di esportazione tra Azerbaijan, Georgia e Turchia ha saldato un asse di cooperazione triangolare che è divenuto riferimento obbligato sia per i produttori

regionali interessati alla diversificazione dei mercati di sbocco, sia per i paesi consumatori che perseguono strategie di diversificazione degli approvvigionamenti. È questo, in particolare, il caso dell'UE che – in unitarietà di intenti con gli Stati Uniti – ha individuato nel suddetto asse il pilastro delle politiche di tutela della sicurezza energetica comunitaria dall'esterno, propugnando lo sviluppo di un Corridoio meridionale la cui realizzazione è divenuta più urgente proprio in ragione dei più conflittuali rapporti con la Federazione russa del gas e che vede nell'Azerbaigian il proprio perno geografico (Frappi e Verda, 2013) e uno dei principali promotori e finanziatori (Valigi *et al.*, 2018). Per questa via, assumendo un ruolo di produttore e non mero consumatore di sicurezza, Baku ha superato i limiti insiti nel raggio di azione delle piccole potenze, ritagliandosi crescenti margini di influenza sulla sistematizzazione regionale. Coerentemente con la strategia di *hedging*, le accresciute ragioni di scambio hanno consentito all'Azerbaigian di approfondire la misura della cooperazione settoriale con Stati Uniti e UE opponendo al contempo resistenza alla dimensione normativa delle rispettive politiche regionali, così come alla piena integrazione nelle strutture di cooperazione da essi promosse.

Il parziale disallineamento dalle politiche di penetrazione sub-regionale euro-atlantiche ha incrementato le ragioni di scambio azerbaigiane nei confronti di Mosca, rispetto alla quale Baku ha ugualmente fatto ricorso ai comportamenti apparentemente contraddittori e mutualmente contrastanti tipici della strategia dell'*hedging*. Ha cioè potuto perseguire prudenti politiche di accomodamento verso la Russia (Gvalia *et al.* 2013) senza tuttavia aderire alla strutturazione dello spazio post-sovietico da essa propugnata in ambito economico e militare, attraverso l'Unione economica eurasiatica e l'Organizzazione del Trattato per la Sicurezza Collettiva della Comunità degli Stati Indipendenti – di cui pur è membro dal 1993.

A sostenere la politica estera bilanciata azerbaigiana ha contribuito, infine, anche una rilettura del paradigma nazionale che, declinato in senso civico e in una prospettiva inclusiva (Valigi *et al.*, 2018), ha sostenuto il tentativo di Baku di definire una politica estera pragmatica e non-ideologica, in grado di approfondire la cooperazione al di là delle barriere storico-culturali e identitarie attorno alle quali si delineano comunemente gli allineamenti nello spazio sub-caucasico. In questa prospettiva si colloca, ad esempio, il progressivo investimento finanziario e diplomatico sulla saldatura di un asse di cooperazione Nord-Sud

con Russia e Iran, che complementi quello Est-Ovest tradizionalmente perseguito con il sostegno euro-atlantico.

5. Conclusioni

Gli eventi regionali occorsi nell'ultimo decennio hanno evidenziato come gli interessi statunitensi nell'area del Caucaso meridionale non possano che essere sostenuti con un *deep engagement*, che la superpotenza superstite del sistema bipolare ha dimostrato tuttavia di non essere disposta a perseguire. Questa considerazione assume una portata tanto militare quanto diplomatica, in ragione della mancata definizione di una strategia regionale onnicomprensiva che affronti i nodi irrisolti del sub-complesso di (in)sicurezza caucasico (German, 2012) e conferisca credibilità alla locale proiezione di potenza. In senso opposto, la valenza prevalentemente negativa del Caucaso meridionale rinvenibile nella NSS del 2017 non sembra poter bastare, da sola, a sostanziare una coerente politica regionale, minando ulteriormente la credibilità dell'impegno degli Stati Uniti prima ancora che le leve di influenza a loro disposizione. Al contempo, gli spazi lasciati vuoti dal parziale disimpegno statunitense sono stati progressivamente occupati dalla Russia, che va invece rafforzando gli elementi materiali e immateriali che ne sostanziano l'egemonia regionale.

Ciò ha determinato una situazione fluida e un'incerta gerarchia di potere nello spazio post-sovietico, cui le potenze minori dell'area hanno tentato di far fronte con strategie di adattamento fondate su una logica multi-vettoriale entrata tuttavia in crisi con l'approfondimento della contrapposizione regionale di potenza. L'*escalation* di tensioni regionali tra Stati Uniti e Russia ha dunque generato un nuovo ciclo di polarizzazione sub-regionale, che rischia di tradursi in una "spirale di insicurezza" in grado di approfondire le faglie di frammentazione strategica che attraversano il Caucaso meridionale e lo spazio post-sovietico.

Il saggio ha tuttavia evidenziato come una dinamica significativamente diversa abbia interessato l'Azerbaijan, che ha efficacemente sfruttato le maggiori risorse di potere per intraprendere strategie di *hedging* rispetto alle potenze in competizione che sostanziano un non-allineamento costruttivo. Per questa via, l'Azerbaijan sembra aver con successo

minimizzato i rischi associati all'incertezza strategica che caratterizza lo spazio sub-caucasico, ritagliandosi significativi margini di autonomia dalle potenze in competizione. Per questa strada, inoltre, avendo spezzando con successo le logiche alternative di allineamento con l'una o con l'altra potenza, Baku ha sopravanzato la dicotomia tra sostegno e contestazione dell'egemonia russa e della sfida regionale da essa portata all'unipolarismo, che invece sembra ancora imbrigliare le politiche estere di Armenia e Georgia e di gran parte degli attori del CRS post-sovietico. D'altra parte l'Azerbaijani ha così mostrato di poter sopravanzare i limiti propri del posizionamento e del raggio di azione delle potenze minori sotto due significative angolature d'analisi. In primo luogo, la politica estera azerbaijana e l'essenza multi-vettoriale che la contraddistingue hanno mostrato una spiccata resilienza alle sfide provenienti dal contesto regionale, in contraddizione con quella maggior vulnerabilità ai condizionamenti ambientali che costituisce uno degli elementi che caratterizzano la postura delle potenze minori. Parallelamente, facendosi promotore di meccanismi di cooperazione tran-regionale, l'Azerbaijani ha assunto una significativa ancorché limitata postura di produttore di sicurezza, ritagliandosi con ciò margini di influenza sulla sistematizzazione dell'area del Caucaso allargato e superando la connotazione di attore *system ineffectual* propria delle potenze minori.

Bibliografia

- Acharya A. (2007). The Emerging Regional Architecture of World Politics. *World Politics*, 59, 4: 629.
- Barnes J. (1998), *US National Interests in the Caspian Basin: Getting Beyond the Hype*. Houston: James A. Baker III Institute for Public Policies.
- Boechler G. (1998). Future Relevance and Priorities of Small States. In Goetschel L., a cura di, *Small States Inside and Outside the European Union*. Dordrecht: Kluwer Academy Publisher.
- Bush G.W. (2002). *The National Security Strategy of United States of America*. Testo disponibile all'indirizzo web: <http://nssarchive.us/NSSR/2002.pdf> (10/01/2018).
- Buzan B., Wæver O. (2003). *Regions and Powers. The Structure of International Security*.

Cambridge: Cambridge University Press.

- Cheney R. (1993). *Defense Strategy for the 1990s: The Regional Defense Strategy*. Washington, D.C.: United States Department of Defense.
- Clinton B. (1994). *A National Security Strategy of Engagement and Enlargement*. Testo disponibile all'indirizzo web: <http://nssarchive.us/NSSR/1994.pdf> (10/01/2018).
- Colombo A. (2011). L'ordine globale e l'ascesa delle grandi potenze regionali. *Quaderni di Relazioni Internazionali*, 14, 4: 4.
- Contessi N. (2015). Foreign and Security Policy Diversification in Eurasia: Issue Splitting, Co-alignment, and Relational Power. *Problems of Post-Communism*, 62, 5: 299. DOI: 10.1080/10758216.2015.1026788.
- Cornell S. (2017). The Raucous Caucasus. *The American Interest*, 12, 6. Testo disponibile all'indirizzo web: <https://www.the-american-interest.com/2017/05/02/the-raucous-caucasus/> (10/03/2018).
- Coppieters B. (1996), The Caucasus as a Security Complex. In Coppieters B., a cura di, *Contested Borders in the Caucasus*. Brussels: VUB Press.
- Craig Nation R. (2007). *Russia, the United States, and the Caucasus*. Carlisle: Army War College Strategic Studies Institute.
- Cummings, S. (2003). Eurasian bridge or murky waters between east and west? Ideas, identity and output in Kazakhstan's foreign policy. *Journal of Communist Studies and Transition Politics*, 19, 3: 139. DOI: 10.1080/13523270300660021.
- Delcour L. (2018). Lost in Transition: The Liberal International Order in Eastern Europe and the South Caucasus. *The International Spectator*, 53, 1: 109. DOI: 10.1080/03932729.2018.1420456.
- Desch M. (1989). The Keys that Lock Up the World. Identifying American Interests in the Periphery. *International Security*, 14, 1: 86. DOI: 10.2307/2538766.
- Frappi C. (2014). The Caspian Sea Basin in United States Strategic Thinking and Policies, in Frappi C., Garibov A., a cura di, *The Caspian Sea chessboard*, Milano: Egea.
- Frappi C. (2017). Trump, la Russia e le sfide regionali. Il fallimento della strategia del congegamento. *Quaderni di Scienze politiche*, 7, 12: 159.
- Frappi C., Valigi M. (2015). Il triangolo imperfetto. Russia, Turchia e Azerbaigian nello scacchiere caucasico. *Rivista di Politica*, 2: 113.

- Frappi C., Verda M. (2013). *Azerbaijan, Energia per l'Europa. Storia, Economia e Geopolitica degli idrocarburi del Caspio*. Milano: Egea.
- German T. (2012). *Regional Cooperation in the South Caucasus. Good Neighbours or Distant Relatives?* Farnham: Ashgate.
- Gnedina E. (2015). 'Multi-Vector' Foreign Policies in Europe: Balancing, Bandwagoning or Bargaining? *Europe-Asia Studies*, 67, 7: 1007. DOI: 10.1080/09668136.2015.1066313.
- Grigoryan A. (2013). Russia Advances Its Position in the South Caucasus. *CACI Analyst*, November 13. Testo disponibile all'indirizzo web: <https://www.cacianalyst.org/publications/analytical-articles/item/12856-russia-advances-its-position-in-the-south-caucasus.html> (27/09/2018).
- Gvalia G., Siroky D., Lebanidze B., Iashvili Z. (2013). Thinking Outside the Bloc: Explaining the Foreign Policies of Small States. *Security Studies*, 22: 98. DOI:10.1080/09636412.2013.757463.
- Hanks, R. (2009). 'Multi-vector politics' and Kazakhstan's emerging role as a geo-strategic player in Central Asia. *Journal of Balkan and Near Eastern Studies*, 11, 3: 257. DOI: 10.1080/19448950903152110.
- Herbst J. (1996). *US Interests in Caucasus Region. Hearing before the Committee on International Relations, House of Representatives*. Washington: US Government Printing Office.
- Herd G. (2003). The Russo-Chechen Information Warfare and 9/11: Al-Qaeda through the South Caucasus Looking Glass? In Fawn R., a cura di, *Realignments in Russian Foreign Policy*. Londra e Portland: Frank Cass.
- Hill F., Kirişci K., Moffatt A. (2015). *Retracing the Caucasian Circle. Considerations and Constraints for U.S., EU, and Turkish Engagement in the South Caucasus*. Washington: Brookings.
- Kakachia K., Kakhishvili L., Larsen J., Grigalashvili M. (2017). *Mitigating Russia's Borderization of Georgia: A Strategy to Contain and Engage*. Tbilisi: Georgian Institute of Politics.
- Korkmaz, V. (2007). The New Power Calculations and 'Structured' Relations in the Fluctuating Security Environment of Eurasia. In Atesoglu, a cura di, *Contentious Issues of Security and the Future of Turkey*. Albershot: Ashgate.

- Kozyrev, A. (1994). The Lagging Partnership. *Foreign Affairs*, 73, 3: 59.
- Kuik, C. (2016). How Do Weaker States Hedge? Unpacking ASEAN States' Alignment Behavior Towards China. *Journal of Contemporary China*, 25, 100: 500. DOI: 10.1080/10670564.2015.1132714.
- Libman, A. (2007). Regionalisation and Regionalism in the Post-Soviet Space: Current Status and Implications for Institutional Development. *Europe-Asia Studies*, 59, 3: 401. DOI: 10.1080/09668130701239849.
- Lo B. (2002). *Russian Foreign Policy in the Post-Soviet Era. Reality, Illusion and Mythmaking*. Basingstoke e New York: Palgrave.
- Lussac (2012) New Regionalization for a New Regional Leader? The Role of Azerbaijan in the Southern Caucasus. In Ivan R., a cura di, *New Regionalism or No Regionalism? Emerging Regionalism in the Black Sea Area*, Burlington: Ashgate.
- Meister S. (2018). Hedging and Wedging: Strategies to Contest Russia's Leadership in Post-Soviet Eurasia. In Ebert H., Flandes D., a cura di, *Regional Powers and Contested Leadership*. Basingstoke e New York: Palgrave Macmillan.
- Merom G. (2003). Realist Hypotheses on Regional Peace. *Journal of Strategic Studies*, 26, 1: 109.
- Miller B. (2007). *States, Nations, and the Great Powers. The Sources of Regional War and Peace*. Cambridge e New York: Cambridge University Press.
- Minasyan, S. (2012). Multi-Vectorism in the Foreign Policy of Post-Soviet Eurasian States. *Demokratizatsiya*, 20, 3: 268. Testo disponibile all'indirizzo web: <https://pdfs.semanticscholar.org/ba20/a903d648651ec4168ae55cc5f346d019d5cc.pdf> 2611/2018)
- Molchanov M.A. (2017), Regionalism and Multivectorism in Europe's Borderlands: The Strange Case of Ukraine. In Kanet R., a cura di, *The Russian Challenge to the European Security Environment*. Basingstoke e New York: Palgrave Macmillan.
- Natalizia G. (2016). Armenia, Azerbaigian e Georgia e la distribuzione internazionale del potere. In Natalizia G., a cura di, *Il Caucaso meridionale. Processi politici e attori di un'area strategica*. Roma: Aracne.
- NEPDG – National Energy Policy Development Group (2001). *National Energy Policy*. Washington, D.C.: US Government Printing Office.
- Nodia G. (2013). On the Role of the EU and NATO in the South Caucasus: The View from

Georgia. In Felberbauer E., Labarre F., a cura di, *De-conflicting Protracted Conflicts in the South Caucasus: The Role of the EU and NATO*. Vienna: National Defence Academy and Bureau for Security Policy at the Austrian Ministry of Defence.

NSCAz – *National Security Concept of the Republic of Azerbaijan, 2007. Approved by Instruction No. 2198 of the President of the Republic of Azerbaijan on 23 May 2007.* Testo disponibile all'indirizzo web: http://www.un.int/azerbaijan/pdf/National_security.pdf (15/07/2017).

Obama B. (2010). *National Security Strategy*. Testo disponibile all'indirizzo web: <http://nssarchive.us/national-security-strategy-2010/> (10/01/2018).

Obama B. (2015). *National Security Strategy*. Testo disponibile all'indirizzo web: <http://nssarchive.us/wp-content/uploads/2015/02/2015.pdf> (10/01/2018).

Oskanian K. (2013). *Fear, weakness and power in the post-Soviet South Caucasus*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Putin V. (2007). *Speech and the Following Discussion at the Munich Conference on Security Policy, February 10, 2007*. Testo disponibile all'indirizzo web: <http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/24034> (05/01/2018).

Putin V. (2015). *Speech at the final plenary session of the 12th annual meeting of the Valdai International Discussion Club on "Societies Between War and Peace: Overcoming the Logic of Conflict in Tomorrow's World"*. October 22nd, 2015. Testo disponibile all'indirizzo web: <http://en.kremlin.ru/events/president/news/50548> (05/01/2018).

Rondeli A. (1998). Security Threats in the Caucasus: Georgia's View. *Perceptions: Journal of International Affairs*, 3, 2: 43. Testo disponibile all'indirizzo web: <https://pdfs.semanticscholar.org/5fd2/6667a9adcbf30c1a3b23d4a85848b3299fe9.pdf> (26/09/2018).

Starr F. (1997). Power Failure: American Policy in the Caspian. *The National Interest*, 47: 20.

Steele, B.J. (2008). *Ontological security in international relations: self identity and the IR State*. New York: Routledge.

Strakes, J. (2015). *Azerbaijan and the Non-Aligned Movement: Institutionalizing the "Balanced Foreign Policy" Doctrine*. IAI Working Paper. Testo disponibile all'indirizzo web: <http://www.iai.it/sites/default/files/iaiw1511.pdf> (05/01/2018).

- Toal G. (2017). *Near Abroad: Putin, the West and the Contest over Ukraine and the Caucasus*. Oxford: Oxford University Press.
- Trump D. (2017). *National Security Strategy of the United States of America*. Testo disponibile all'indirizzo web: <http://nssarchive.us/wp-content/uploads/2017/12/2017.pdf> (10/01/2018).
- Tsygankov, A. (2016). *Russia's Foreign Policy. Change and Continuity in National Identity*. London: Rowman & Littlefield.
- Valigi M., Natalizia G., Frappi C. (2018). *Il ritorno della geopolitica. Regioni e instabilità dal Mar Nero al Mar Caspio*. Novi Ligure: Epoké.
- Van Herpen M.H. (2015). *Putin's wars: The rise of Russia's new imperialism*. New York: Rowman & Littlefield.
- Walt S. (1987). *The Origins of Alliances*. Ithaca: Cornell University Press.
- Welt C. (2018). The United States, the South Caucasus and Euro-Atlantic Integration. In Altunışık M., Tanrıseven O., cura di, *South Caucasus in Wider Europe: Security, Energy and Europeanization*. New York e Londra: Routledge.
- Wight M. (1978). *Power Politics*. Londra: Royal Institute of International Affairs.