

NAZIONALISMI, STORIA INTERNAZIONALE
E GEOPOLITICA

COLLANA DI STUDI STORICI E POLITICO-SOCIALI

I7

Direzione

Antonello FOLCO BIAGINI
Unitelma – Sapienza – Università di Roma

Andrea CARTENY
CEMAS Sapienza – Università di Roma

Comitato scientifico

Arshin ADIB–MOGHADDAM
SOAS – University of London

Davor ANTONUCCI
Sapienza – Università di Roma

Stefano BIANCHINI
Alma Mater Studiorum – Università di Bologna

Massimo BUCARELLI
Sapienza – Università di Roma

Nicola BOCCCELLA
Sapienza – Università di Roma

Edoardo BORIA
Sapienza – Università di Roma

ANNE-SOPHIE BENTZ
Université de Paris – Paris Diderot

Leila EL HOUSSEI
Sapienza – Università di Roma

John ETHERINGTON
Universitat Autònoma de Barcelona

Umberto GENTILONI
Sapienza – Università di Roma

Fabio GRASSI
Sapienza – Università di Roma

Oreste MASSARI
Sapienza – Università di Roma

Comitato redazionale

Fulvio BERTUCCELLI

Flavia LUCENTI

Stefano PELAGGI

Coordinamento di redazione

Paolo PIZZOLO

Coordinamento scientifico

Giovanna MOTTA
Sapienza – Università di Roma

Gabriele NATALIZIA
Sapienza – Università di Roma

Paul MILLER
McDaniel College

Luca MICHELETTA
Sapienza – Università di Roma

Giuseppe MOTTA
Sapienza – Università di Roma

Lucian Nastaş KOVÁCS
Universitatea Babeş–Bolyai

Daniele POMPEJANO
Università degli Studi di Messina

Luis TOMÉ
Universidade Autónoma de Lisboa

Natalya V. TRUBNIKOVA
Tomsk Polytechnic University

Filipe VASCONCELOS ROMÃO
Universidade Autónoma de Lisboa

Alessandro VAGNINI
Sapienza – Università di Roma

Biljana VUCETIC
Institute of History – Belgrade

Paolo Wulzer
Università L'Orientale di Napoli

NAZIONALISMI, STORIA INTERNAZIONALE E GEOPOLITICA

COLLANA DI STUDI STORICI E POLITICO-SOCIALI

Stato, nazione e nazionalismo sono categorie che nascono nell'alveo della modernità occidentale e caratterizzano la storia successiva anche del resto del mondo. Con la fine della Guerra fredda, tuttavia, nel dibattito scientifico di sovente sono state presentate come strumenti d'analisi superati dal tempo. A distanza di un quarto di secolo, la verifica empirica ci dice che, nonostante alcune trasformazioni, rimangono centrali nel vocabolario politico e si innestano all'interno di processi complessi che abbracciano anche le sfere dell'economia, della società e della cultura. La sovrapposizione con le contemporanee dinamiche di integrazione sovranazionale e di interdipendenza economica, infatti, non ne hanno segnato il tramonto. Piuttosto ne hanno favorito un'evoluzione che assume caratteristiche e contenuti specifici nei differenti quadranti geopolitici, rendendo inutilizzabile il concetto di "globalizzazione" e favorendo il ricorso a quello di "regionalizzazione".

La riflessione su questi temi non può prescindere da un'analisi storica delle componenti strutturali e contingenti che influenzano la formazione delle identità nazionali e da uno studio dei fattori politico-internazionali che ne determinano i percorsi e le trasformazioni. La collana, quindi, si pone l'obiettivo di analizzare tali tematiche attraverso un approccio multidisciplinare, che spazia dalla prospettiva della storia internazionale, a quella della geopolitica, passando per gli studi di relazioni internazionali e quelli sui nazionalismi.

I contributi scientifici sono realizzati con il supporto e il coordinamento del CEMAS – Centro interdipartimentale di Ricerca "Cooperazione con l'Eurasia, il Mediterraneo e l'Africa sub-sahariana" di Sapienza – Università di Roma, in collaborazione con il Centro studi Geopolitica.info.

Ogni volume è stato sottoposto a *peer review*.

Classificazione Decimale Dewey:

327.73047 (23.) RELAZIONI INTERNAZIONALI. Stati Uniti e Europa orientale Russia

CARLO FRAPPI

**PREDISPOSIZIONE
E ATTUAZIONE
DELLA STRATEGIA REGIONALE
STATUNITENSE VERSO
LO SPAZIO POST-SOVIETICO**

LA POLITICA ESTERA DELL'AMMINISTRAZIONE
CLINTON VERSO L'AZERBAIGIAN (1993-2001)





ISBN
979-12-5994-897-7

PRIMA EDIZIONE
ROMA 5 NOVEMBRE 2025

INDICE

- 9 *Introduzione. Gli Stati Uniti, i dilemmi dell'era post-bipolare e le relazioni con la ex-Unione Sovietica*
- 63 Capitolo I
 Gli Stati Uniti innanzi alla nascita degli stati di nuova indipendenza
 1.1. George W. H. Bush innanzi alla dissoluzione dell'Unione sovietica, 63 – 1.2. L'imperativo strategico della stabilità: gestione dei conflitti e controllo degli armamenti, 70 – 1.3. Il difficile avvio delle relazioni tra Stati Uniti e Azerbaigian, 78 – 1.4. L'amministrazione Bush e la mediazione sul Nagorno-Karabakh, 94 – 1.5. Congresso e politica estera: le 'variabili sociali' e il Freedom Support Act, 106.
- 121 Capitolo II
 Gli anni formativi della politica estera clintoniana (1993-1994)
 2.1. La formulazione di una politica regionale: parametri e contesto, 121 – 2.2. Il Nagorno-Karabakh e il vettore multilaterale della cooperazione alla sicurezza, 136 – 2.3. L'Amministrazione

ne Clinton e l'avvio dei negoziati energetici in Azerbaijan, 164
– 2.4. Il principio del 'Russia first' e la politica degli aiuti, 189.

203 **Capitolo III**

L'Azerbaijan e la politica regionale statunitense: dal
neglecting all'engagement

3.1. Lo spazio post-sovietico come arena di competizione, 210 –
3.2. Interessi economici e obiettivi politici: la strategia energetica, 226 – 3.3. La mediazione in Nagorno-Karabakh e l'ampliamento della portata della cooperazione alla sicurezza, 244 – 3.4. La Casa Bianca, il Congresso e l'allargamento della portata della politica degli aiuti, 270.

293 **Capitolo IV**

La saldatura della partnership strategica tra Stati
Uniti e Azerbaijan (1997-2000)

4.1. Il cambio di passo: la nuova visione regionale statunitense e il ruolo dell'Azerbaijan, 304 – 4.2. La politica degli aiuti e il trionfo dell'econocentrismo, 311 – 4.3. La nuova dimensione della cooperazione alla sicurezza, 326 – 4.4. L'ultimo tentativo di mediazione sul Nagorno-Karabakh, 337 – 4.5. La strategia energetica statunitense e la partita degli oleodotti, 349.

375 *Conclusioni*

389 *Bibliografia*

INTRODUZIONE

GLI STATI UNITI, I DILEMMI DELL'ERA POST-BIPOLARE E LE RELAZIONI CON LA EX-UNIONE SOVIETICA

A oltre un trentennio di distanza dalla fine della Guerra fredda e dalla dissoluzione dell'Unione sovietica, gran parte delle aspettative e delle speranze che avevano accompagnato il biennio 1989-'91 sembrano essere state disilluse. La *storia* è tutt'altro che *finita*, e la nota teorizzazione di Fukuyama⁽¹⁾ che preconizzava tale sviluppo è stata di fatto smentita lungo tutti i suoi postulati di base. Il modello di produzione capitalistico e il libero mercato si sono andati evidentemente scontrando con diffuse tendenze protezionistiche, mentre alla logica della competizione e del conflitto tipiche del sistema bipolare non si è sostituito un modello di relazioni internazionali basato su cooperazione e interdipendenza. Allo stesso modo, il tanto atteso coronamento delle 'terza ondata di democratizzazione', che avrebbe dovuto accompagnare la transizione post-comunista in Eurasia, si è dimostrata più debole del previsto, traducendosi di sovente in processi di ibridizzazione del modello liberal-democratico che ne hanno intaccato la supposta

(1) Francis Fukuyama, *The End of History and the Last Man*, New York: Free Press, 1992.

universalità, in un contesto nel quale gli sfidanti dell'ordine internazionale liberale hanno dimostrato la fallacia del binomio costituito attorno a crescita economica e apertura democratica. La competizione normativa e tra modelli politico-istituzionali – che appariva definitivamente tramontata con la caduta del Muro di Berlino e lo scioglimento dell'URSS – torna dunque prepotentemente a caratterizzare la politica internazionale, affiancando e sovrapponendosi alla competizione di matrice strategica ed economica.

Il progressivo ritorno a quella che due ex-funzionari del Dipartimento di Stato statunitense hanno definito la «era di competizione tra grandi potenze»⁽²⁾ si è accompagnato ed è stata in gran parte generata dalla «grande delusione» – per dirla con John Mearsheimer⁽³⁾ – del sogno liberale, dal fallimento del tentativo statunitense di gestire il momento unipolare successivo alla fine della Guerra fredda universalizzando l'ordine egemonico costruito all'interno del blocco atlantico dopo la Seconda guerra mondiale. Già adombrato nei documenti strategici approvati nel corso dell'Amministrazione Obama⁽⁴⁾, il legame tra il ritorno a un'era di competizione di potenza e il fallimento dell'ordine internazionale liberale a guida statunitense è stato al centro della riflessione strategica dell'Amministrazione Trump⁽⁵⁾. D'altra parte, la considerazione – avanzata

(2) Elbridge Colby e Wess Mitchell, *The Age of Great-Power Competition. How the Trump Administration Refashioned American Strategy*, "Foreign Affairs", vol. 99, num. 1, 2000, pp. 118-130.

(3) John Mearsheimer, *The Great Delusion: Liberal Dreams and International Realities*, New Haven: Yale University Press, 2018.

(4) Si veda, in particolare, U.S. Joint Chiefs of Staff, *The National Military Strategy of the United States of America 2015: The United States Military's Contribution to National Security*, Washington: Joint Chiefs of Staff, 2015.

(5) Si vedano, in particolare: Office of the President of the United States, *National Security Strategy of the United States of America*, Washington: The

dalla Strategia di Sicurezza Nazionale (SSN) pubblicata dall'Amministrazione Biden nell'ottobre 2022 – per la quale «l'era post-Guerra Fredda è definitivamente finita ed è in corso una competizione tra le maggiori potenze per definire *cosa verrà dopo*»⁽⁶⁾ dimostra come, a oltre un trentennio dallo spartiacque del 1989-'91, non solo le relazioni internazionali difettino di un principio ordinatore, ma anche che il sistema internazionale resta estremamente fluido e per molti versi inintelligibile.

Se, da una parte, la progressiva disillusione delle speranze che avevano accompagnato la fine della Guerra fredda è stata frutto del fallimento della ricetta liberal-internazionalista statunitense, dall'altra, nessun paese come la Federazione russa e nessun area come lo spazio già sovietico incarna meglio speranze e disillusioni dell'era post-bipolare o, se si vuole, aiuta a cogliere il senso e la portata del *ritorno della storia e la fine dei sogni*: «Se la Russia è stata il luogo in cui la storia si è conclusa in modo più drammatico – scriveva Robert Kagan già nel 2008⁽⁷⁾ – [...] oggi è il luogo in cui la storia è tornata in modo più drammatico». Interlocutore privilegiato per gli Stati Uniti nel tentativo di definire una *Grand Strategy* in grado di guidare la transizione sistemica post-bipolare, la Federazione russa è stata anche l'attore che per primo e in maniera più clamorosa ha smentito l'attesa unidirezionalità del processo di transizione post-comunista e ha sfidato l'ordine internazionale

White House, 2017; U.S. Department of Defense, *Summary of the 2018 National Defense Strategy of the United States of America: Sharpening the American Military's Competitive Edge*, Washington: Department of Defense, 2018.

(6) The White House, *National Security Strategy*, Washington: The White House, 2022, p. 6. Enfasi aggiunta.

(7) Robert Kagan, *The Return of History and the End of Dreams*, New York: Random House, 2008.

propugnato da Washington sul piano economico, normativo e strategico, assumendo progressivamente una postura revisionista culminata nel febbraio 2022 con l'invasione dell'Ucraina. Punto più alto fin qui toccato dalla logica della competizione di potenza, quest'ultima rappresenta, d'altra parte, solo l'ultima e più drammatica testimonianza del ruolo centrale svolto dallo spazio post-sovietico come terreno privilegiato del confronto russo-statunitense sulla ridefinizione degli equilibri strategici euroasiatici e, per esteso, globali. È qui che l'illusione di un sistema internazionale globalizzato e interdipendente si è scontrata con la realtà della sua regionalizzazione e frammentazione in blocchi regionali impermeabili alla distribuzione e alle gerarchie di potere globali. È anzitutto nello spazio post-sovietico, cioè, che si è manifestato il progressivo disallineamento e rovesciamento di gerarchia tra dinamiche globali e dinamiche regionali rispetto al sistema bipolare⁽⁸⁾, un cambiamento di scala delle relazioni internazionali che ha conferito alla Russia una primazia regionale che l'ha messa in condizione di attuare efficaci strategie di bilanciamento degli Stati Uniti, pur nella perdurante asimmetria di potere tra i due. È dunque qui più che altrove, nel perimetro di più tradizionale influenza russa, che la logica dell'internazionalismo liberale propugnata dagli Stati Uniti si è scontrata con quella, opposta, del bilanciamento di potenza di westfaliana memoria. È qui, di conseguenza, che la proiezione di influenza statunitense – in termini strategici, economici o normativi – ha determinato le ripetute incomprensioni e tensioni nel rapporto con Mosca, lungo un

(8) Sul punto, Alessandro Colombo, *L'ordine globale e l'ascesa delle grandi potenze regionali*, "Quaderni di Relazioni Internazionali", num.14, 2011, pp. 4-11.

percorso caratterizzato per la reiterata alternanza di momenti di intesa e di crisi, secondo una tendenza degenerativa che ha visto Russia e Stati Uniti entrare da tempo in una condizione di «crisi permanente»⁽⁹⁾. La centralità dello spazio post-sovietico per l'evoluzione delle relazioni russo-statunitensi e dunque, più in generale, per la più ampia politica della Casa Bianca verso lo spazio eurasiatico risulta, non da ultimo, dalla circostanza che è propriamente in quest'area che si è inceppato il processo di trasformazione di quei meccanismi multilaterali – dalla CSCE/OSCE alla NATO – sui quali l'ordine internazionale liberale avrebbe dovuto essere costruito.

È propriamente alla politica statunitense verso lo spazio post-sovietico che il presente volume guarda, concentrandosi sulla fase di iniziale predisposizione di una politica regionale da parte delle amministrazioni guidate da William Jefferson (Bill) Clinton (1993-2001). Nella prospettiva di cogliere motivazioni, obiettivi e strumenti della politica statunitense, il volume guarda cioè a quei 'lunghi

(9) Dimitri Trenin, *West and Russia now in permanent crisis*, "Global Times", 4 novembre 2014. Sul cosiddetto 'boom-and-bust cycle' nelle relazioni russo-statunitensi si veda anche Eugene Rumer et al., *Illusions vs. Reality: Twenty-Five Years of U.S. Policy Toward Russia, Ukraine, and Eurasia*, Washington: Carnegie Endowment for International Peace, pp. 7-8; Bobo Lo, *Russia and the New World Disorder*, Londra: Chatham House, 2014, pp. 165-166; Tra i diversi contributi precedenti all'invasione dell'Ucraina che rimarcavano la centralità dello spazio post-sovietico per il confronto russo-statunitense nel contesto del dibattito sull'apparente ritorno a dinamiche già sperimentate in Guerra Fredda, si veda: Edward Lucas, *The New Cold War: How the Kremlin Menaces Both Russia and the West*, Londra: Bloomsbury Publishing, 2007; Peter Conradi, *Who Lost Russia? How the World Entered a New Cold War*, Londra: Oneworld Publications, 2017; Marvin Kalb, *Imperial Gamble, Putin, Ukraine, and the New Cold War*, Washington: Brookings Institution Press, 2015; Robert Legvold, *Return to Cold War*, Cambridge e Malden: Polity Press, 2016.

anni Novanta'⁽¹⁰⁾ che, incastonati tra lo 'shock' positivo della fine della Guerra Fredda e quello negativo dell'11 settembre 2001, hanno rappresentato una fase di inedite e irripetibili possibilità per il decisore politico nazionale. Un decisore politico che, dunque, si trovava innanzi alla sfida di gestire un 'momento unipolare' e di reimpostare le relazioni con l'ex-avversario sovietico da una posizione di forza e libero da molti dei condizionamenti interni ed esterni che avrebbero invece limitato l'azione delle amministrazioni successive. Lo sviluppo della politica regionale statunitense è qui analizzato attraverso il prisma delle relazioni con la Repubblica subcaucasica dell'Azerbaigian. Ovverosia, delle relazioni con un attore che, per l'intreccio tra caratteristiche strutturali del Paese e peculiarità nella conduzione della politica estera, rappresenta un *unicum* nel variegato panorama post-sovietico. Prendendo in prestito un'espressione del primo ambasciatore azerbaigiano a Washington, Hafiz Pashayev, l'Azerbaigian può essere considerato «il Paese delle tre 'G'»⁽¹¹⁾, che deve il proprio posizionamento e ruolo internazionale essenzialmente a Geologia, Geografia e Geopolitica. Ricco di riserve di idrocarburi, l'Azerbaigian deve anzitutto alla politica eurasiatica dell'energia lo sviluppo economico e la rilevanza strategica assunta in era post-sovietica. La ricchezza 'geologica' interagisce strettamente con la peculiare collocazione geografica del Paese che, incuneato tra le più rilevanti aree di produzione e consumo dello spazio eurasiatico, è andato assommando al ruolo di produttore di idrocarburi quello di potenziale

(10) John Dumbrell, *America in the 1990s: Searching for Purpose*, in Michael Cox e Doug Stokes (a cura di), "US Foreign Policy", Oxford: Oxford University Press, 2008, pp. 88–104.

(11) Hafiz Pashayev, *Memorie di un Ambasciatore*, Roma: Sandro Teti Editore, 2015, p. 24.

snodo del transito degli stessi, in una partita per l'accesso, lo sfruttamento e il trasporto delle risorse che ha naturalmente accresciuto la sua rilevanza 'geopolitica' nei termini espressi da Pashayev. Infine, Geografia e Geopolitica dialogano strettamente anche in relazione alla collocazione del Paese alla confluenza dei tradizionali perimetri di influenza del mondo russo, turco e persiano. Mondi ai quali l'Azerbaijan è peraltro legato da profonde connessioni storiche e culturali: appartenente al mondo etno-linguistico turco, esso si è sviluppato in un ambiente culturale di matrice iranica – con cui non a caso condivide l'adesione alla corrente sciita dell'Islam – mentre è stato principalmente attraverso la mediazione della Russia – in guisa imperiale prima e sovietica successivamente – che dall'inizio dell'Ottocento ha percorso la strada della modernizzazione economica e socio-politica. Geografia e Geopolitica dialogano strettamente, infine, nell'attribuire all'Azerbaijan un naturale ruolo di connettore strategico tra lo spazio di sicurezza euro-atlantico a Occidente e l'*heartland* centroasiatico a Oriente, tra il *Southern Tier* russo a Nord e il sistema mediorientale a Sud.

Mentre le relazioni tra gli Stati Uniti e la Federazione russa – principale erede dell'apparato economico e strategico dell'Unione sovietica, prima ancora che del suo rango internazionale – sono state ampiamente approfondite dalla letteratura internazionalista, altrettanto non può dirsi della politica statunitense verso gli altri attori statuali emersi dalla dissoluzione sovietica, con la sola parziale eccezione rappresentata dalle repubbliche baltiche e, più di recente, dall'Ucraina. Manca, in letteratura, uno studio di ampio respiro non soltanto sulle relazioni bilaterali con l'Azerbaijan, ma anche sulle più ampie direttrici della politica

estera statunitense verso il Caucaso meridionale o lo spazio post-sovietico. I pochi e ormai datati contributi scientifici sull'argomento tendono infatti a parcellizzare la politica clintoniana in ambiti specifici di azione – e prioritariamente in quello energetico⁽¹²⁾ – ovvero a presentarla attraverso le lenti realiste del 'Nuovo Grande Gioco', riedizione tardo-novecentesca della contrapposizione imperiale tra russi e britannici per il controllo dell'*heartland* centroasiatica⁽¹³⁾. Così, mentre i primi difettano nel cogliere la più ampia portata della politica regionale e le sue connessioni con le direttrici della politica estera statunitense post-bipolare, i secondi tendono invece ad appiattirla sulla competizione di potenza, che non rende giustizia né alla complessità del processo decisionale interno all'Amministrazione né, tantomeno, al ruolo tutt'altro che passivo giocato nell'evoluzione della politica regionale da quelli che venivano allora definiti come Stati di Nuova Indipendenza (SNI) già sovietici⁽¹⁴⁾.

(12) Si veda, ad esempio, Emil Karagiannis, *Energy and Security in the Caucasus*. Londra e New York: Routledge, 2002; Richard Hrair Dekmejian & Hrair Hovannisian Simonian, *Troubled Waters: The Geopolitics of the Caspian Region*. Londra e New York: I.B. Tauris, 2003; Shirin Akiner (a cura di), *The Caspian: Politics, Energy and Security*, Londra e New York: Routledge; Andreas Heinrich e Heiko Pleines (a cura di), *Export Pipelines from the CIS Region: Geopolitics, Securitization, and Political Decision-Making*. Stuttgart: ibidem-Verlag; Frederick Starr e Svante E. Cornell, "The Long Game on the Silk Road: US and EU Strategy for Central Asia and the Caucasus", Lanham: Rowman & Littlefield, 2018.

(13) Gary Bertsch, Cassidy Craft, Scott Jones, e Michael Beck (a cura di), *Crossroads and Conflict: Security and Foreign Policy in the Caucasus and Central Asia*, Londra e New York: Routledge, 1999. Svante Cornell, *Small Nations and Great Powers: A Study of Ethnopolitical Conflict in the Caucasus*, Londra e New York: Routledge, 2001; Michael Klare, *Resource Wars: The New Landscape of Global Conflict*, New York: Metropolitan Books, 2001.

(14) Con l'etichetta di 'Stati di Nuova Indipendenza' vengono convenzionalmente indicate, nel linguaggio istituzionale statunitense, le repubbliche

Il presente volume muove da tre assunti portanti. Il primo, che la politica statunitense verso lo spazio post-sovietico nei 'lunghi Novanta' sia stata marcatamente russo-centrica. Che, cioè, la rilevanza per la politica estera statunitense delle quattordici repubbliche emerse assieme alla Russia dalla dissoluzione sovietica sia stata meramente ancillare e derivativa rispetto agli interessi nazionali vitali in gioco nel rapporto con Mosca. Il secondo, che la politica clintoniana verso l'area si sia caratterizzata, sin dai suoi esordi, per una commistione di afflato liberale e di istinto realista, secondo un dosaggio di strategie di contenimento e coinvolgimento della Federazione russa che è andato reattivamente modificandosi nel corso degli anni e decretando la prevalenza della prima dimensione sulla seconda. Terzo, che questa ibrida strategia di *congame* nei confronti di Mosca – mescolanza di tradizionali politiche di *containment* e di nuovi tentativi di *engame*⁽¹⁵⁾ – si sia riflessa e abbia trovato un significativo vettore d'attuazione proprio nelle relazioni tra gli Stati Uniti e gli SNI già sovietici. Dalla prima prospettiva, le relazioni tra questi ultimi e la ex-potenza metropolitana russa si facevano specchio della transizione. Come si sottolineava in uno studio su Caucaso e Asia centrale commissionato dal Segretariato di Stato statunitense nel 1992, le relazioni

nate dalla dissoluzione dell'Unione sovietica, fatta eccezione per le tre repubbliche baltiche – la cui annessione all'URSS non fu mai riconosciuta dagli Stati Uniti.

(15) Espressione coniata dalla RAND Corporation per etichettare la strategia statunitense verso la Cina, il *congame* si concreterebbe in un'azione volta a 'ingaggiare' economicamente e 'contenere' militarmente il destinatario della politica. Rispondente in linea di massima alla politica statunitense verso la Russia successiva al 1994, essa se ne discosta nella misura in cui la logica di contenimento non fu avanzata meramente su di un piano militare ma anche economico. Per la formulazione della teoria del *congame* si veda: See Z. Khalilzad et al., *The United States and a Rising China: Strategic and Military Implications*, Santa Monica: RAND Corporation, 1999.

tra Mosca e gli SNI emergevano come «cruciali» per capire se la Russia sarebbe stata in grado di «stabilire una solida democrazia» o, piuttosto, sarebbe ricaduta «nell'autoritarismo e nella passione per la costruzione di un impero»⁽¹⁶⁾. Dalla seconda prospettiva, la politica statunitense verso gli SNI diveniva strumento per perseguire l'ibrida strategia di *congame-ment*, per cercare cioè di coinvolgere la Russia in un sistema cooperativo funzionale alla logica del multilateralismo liberale e, al contempo, per contenerne gli istinti reazionari e regressivi. È propriamente quest'ultima dinamica che il volume vuole mettere in luce attraverso il prisma delle relazioni tra Stati Uniti e Azerbaigian, la cui rilevanza per la Casa Bianca andò crescendo nel corso del decennio proporzionalmente alle necessità di contenere le derive reazionarie russe.

Obiettivo prioritario del volume è dunque analizzare il progressivo approfondimento delle relazioni bilaterali tra Washington e Baku, mettendone in luce motivazioni, strumenti e risultati.

Gli Stati Uniti e l'ordine post-bipolare

La predisposizione di una politica estera verso lo spazio post-sovietico – e, in particolare, verso la Russia – ha costituito un elemento centrale del complesso sforzo dell'Amministrazione Clinton di formulare una nuova *Grand Strategy*⁽¹⁷⁾ con cui navigare attraverso le incerte acque

(16) William Odom e Robert Dujarric, *Commonwealth or Empire? Russia, Central Asia, and the Transcaucasus*, II ed., Indianapolis: Hudson Institute, 1997, p. XVIII.

(17) Con quest'espressione si fa riferimento a quella che, nella sua essenza più profonda e nella definizione di Hal Brands, è «l'architettura intellettuale che dà struttura alla politica estera», che definisce obiettivi e strumenti

dell'era post-bipolare e gestire l'unipolarità. Quest'ultima, d'altra parte, rappresentava una condizione e un momento del tutto eccezionale dal quale muovere e con il quale rapportarsi per definire una nuova visione del ruolo degli Stati Uniti nel mondo. Una *condizione* eccezionale perché mai prima di allora il sistema internazionale aveva sperimentato una tale asimmetria di potere tra un singolo attore e gli altri della comunità internazionale; un *momento* eccezionale poiché già ai contemporanei appariva chiaro come essa non fosse irreversibile⁽¹⁸⁾ e, pertanto, andasse gestita nella prospettiva di trarne i maggiori benefici e di preservarla nel tempo quanto più a lungo possibile⁽¹⁹⁾.

Dopo i tumultuosi e per molti aspetti inattesi eventi che avevano caratterizzato la fase della Presidenza di George Bush – primo tra tutti la dissoluzione dell'Unione Sovietica – fu essenzialmente sull'Amministrazione Clinton che ricadde l'onere-onore di gestire il momento

dell'azione internazionale di un attore statale. Più nello specifico, una Grand Strategy agisce su tre piani: (a) specifica interessi, obiettivi o finalità nazionali; (b) identifica sfide e minacce a essi; (c) seleziona gli strumenti attraverso i quali ottenere i primi e affrontare le seconde. Per una più ampia trattazione, si raccomanda in particolare: Hal Brands, *What Good Is Grand Strategy? Power and Purpose in American Statecraft from Harry S. Truman to George W. Bush*, Ithaca: Cornell University Press, 2014; Colin Dueck, *The Obama Doctrine: American Grand Strategy Today*, New York: Oxford University Press, 2015; Robert J. Art, *A Grand Strategy for America*, Ithaca: Cornell University Press, 2003.

(18) Si veda, ad esempio Charles Krauthammer, *The Unipolar Moment*, "Foreign Affairs", vol.70, num.1, 1991, pp. 23–33; Christopher Layne, *The Unipolar Illusion: Why New Great Powers Will Rise*, "International Security", vol.17, num.4, 1993, pp. 5–51; William C. Wohlforth, *The Stability of a Unipolar World*, "International Security", vol.24, num.1, 1999, pp. 5–41.

(19) John Ikenberry, *After Victory. Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order after Major Wars*, Princeton: Princeton University Press, 2001; Michael Mastanduno, *Preserving the Unipolar Moment. Realist Theories and U.S. Grand Strategy after the Cold War*, "International Security" 21, 4: 49.

unipolare, ponendo gli Stati Uniti alla guida di un sistema internazionale che appariva caratterizzato da «un unico polo di potenza mondiale costituito dagli Stati Uniti, al vertice dell'Occidente industrializzato». La netta primazia di cui gli Stati Uniti beneficiavano in tutti gli ambiti materiali e immateriali che fondano il potere di un attore statale⁽²⁰⁾ e l'assenza, nel sistema internazionale, di attori in grado di sfidarne la supremazia non implicava tuttavia che la formulazione di un principio guida della politica estera fosse esercizio agevole. Le difficoltà di definire e propugnare una nuova visione di politica estera che potesse superare la logica del contenimento tipica del confronto bipolare non derivavano tanto dalla presunta poca confidenza o dallo scarso interesse nutrito da Clinton per la politica internazionale quanto, piuttosto, dalle dinamiche interne agli Stati Uniti e dalle tendenze della convivenza internazionale che progressivamente iniziarono a mostrarsi.

(20) Da un punto di vista immateriale, la primazia statunitense derivava, prima ancora che dalla vittoria in un confronto dalle connotazioni spiccatamente ideologiche e valoriali come quello con l'URSS, dalla ammirazione e dallo spirito di emulazione suscitato dal proprio modello. Sul punto, Joseph Nye, *The Paradox of American Power: Why the World's Only Superpower Can't Go It Alone*, Oxford e New York: Oxford University Press, 2003. Da un punto di vista più strettamente materiale, l'asimmetria di potere di cui gli Stati Uniti avrebbero beneficiato nel corso degli anni Novanta rispetto agli altri attori del sistema internazionale emergeva chiaramente dai principali indicatori economici e militari. Tra il 1990 e il 1998, la crescita economica statunitense (27%) è stata quasi doppia rispetto a quella dell'Unione europea (15%) e tre volte superiore a quella del Giappone (11%). Gli Stati Uniti hanno inoltre diminuito la spesa militare a un tasso inferiore rispetto a quello delle altre maggiori potenze, allargando l'asimmetria di potenza nel corso del decennio. Si veda: International Institute for Strategic Studies, *The Military Balance 1999/2000*, Londra: Oxford University Press, 1999. Per ulteriori misure quantitative dell'asimmetria tra gli Stati Uniti e gli altri attori della comunità internazionale: William Wohlforth, *The Stability of a Unipolar World*, "International Security", vol. 24, num. 1, 1999, pp. 5-41.