

Diplomazia creativa al servizio di strategie di nicchia di una piccola potenza

La Diplomazia umanitaria dell'Azerbaigian

Carlo Frappi

Università Ca' Foscari Venezia, Italia

Abstract In the year marking the centenary since the foundation of the Azerbaijani Diplomatic Service, Baku's foreign policy is increasingly characterised by a broader understanding of diplomacy, shaped by the gradual yet steady expansion of both areas and the tools for intervention. Guided by the attempt to develop a 'niche strategy' aiming at safeguarding and promoting Azerbaijani national interest, the Humanitarian Diplomacy emerges as a privileged field for Baku to adopt a pro-active and creative foreign policy. Building upon the debate around the interests behind the aid-providing activities of traditional and emerging donors, the article aims at introducing the motivations and the aims behind Azerbaijani aid policy. In particular, it aims at demonstrating that Baku's Humanitarian Diplomacy aims chiefly at achieving immaterial benefits, having to do with international prestige and with the construction and international projection of a Good International Citizenship.

Keywords Azerbaigian. Cooperation towards development. Diplomazia Umanitaria. Niche Diplomacy. Minor Powers.

Sommario 1 Introduzione. – 2 La diplomazia umanitaria e il dibattito su interessi e direttrici di intervento dei donatori. – 3 La politica degli aiuti dell'Azerbaigian: attori, direttrici e peculiarità. – 4 Diplomazia umanitaria e strategie di nicchia: la centralità dell'elemento reputazionale. – 5 Conclusione



Edizioni
Ca' Foscari

Eurasiatica 12

e-ISSN 2610-9433 | ISSN 2610-8879

ISBN [ebook] 978-88-6969-340-3 | ISBN [print] 978-88-6969-341-0

Peer review | Open access

Submitted 2019-09-04 | Accepted 2019-10-03 | Published 2019-10-17

© 2019 | Creative Commons Attribution 4.0 International Public License

DOI 10.30687/978-88-6969-340-3/016

1 Introduzione

Nell'anno in cui l'Azerbaigian festeggia il centenario dalla fondazione del servizio diplomatico nazionale, la politica estera di Baku va caratterizzandosi per una concezione allargata della diplomazia, che si sostanzia nel progressivo ampliamento degli ambiti di intervento nei quali è esperita e degli strumenti cui fa ricorso. La diplomazia azerbaigiana tende, per questa via, ad assumere una caratteristica 'creatività', confermando con ciò una delle più significative tendenze che segnano l'azione nel sistema internazionale post-bipolare delle piccole potenze (Cooper, Shaw 2009).

Uno dei vettori lungo i quali è andato dipanandosi il perseguimento di una politica estera creativa da parte di Baku è quello della diplomazia umanitaria e della cooperazione allo sviluppo. Lasciatisi alle spalle la complessa prima fase successiva all'indipendenza, l'Azerbaigian, forte di accresciute risorse di potere materiale garantite dalla rendita energetica, è entrato nel novero dei nuovi donatori internazionali, sia pur in una condizione *sui generis*. Quest'ultima si delinea lungo due aspetti essenziali. In primo luogo, l'Azerbaigian si configura - analogamente ad altri attori della comunità internazionale - come un *needy donor* (Fuchs, Vadlammanati 2013), ovvero come Paese che ha avviato flussi di aiuto in uscita pur continuando a ricevere, a sua volta, aiuti allo sviluppo da donatori tradizionali.¹ In secondo luogo, esso si distingue dai nuovi donatori internazionali per la posizione occupata nella gerarchia di potere internazionale. Mentre la gran parte dei nuovi donatori si caratterizza infatti per essere una media o grande potenza, l'Azerbaigian può essere riportato alla categoria delle minori (Natalizia 2016) - sebbene la crescente proiezione di influenza esercitata su un piano regionale tenda per certi versi ad assimilare il suo comportamento a quello delle medie potenze (Frappi 2018).

È propriamente la condizione *sui generis* dell'Azerbaigian in quanto paese donatore a determinare la rilevanza del caso studio in oggetto, tanto per l'ampio dibattito sulle nuove tendenze della diplomazia umanitaria e degli aiuti allo sviluppo, quanto per l'altrettanto ampio dibattito sulle modalità d'azione delle potenze minori nell'ambiente internazionale. Il primo, difatti, si è incentrato prevalentemente su motivazioni, strumenti e ricadute della politica delle me-

¹ Secondo gli standard del Fondo Monetario Internazionale, l'Azerbaigian - con un RNL pro-capite compreso tra 3.956 e 12.235 dollari - è classificato tra i paesi a reddito medio-alto. In quanto tale, rientra nella lista dei paesi beneficiari di aiuti allo sviluppo stilata dall'OCSE, che comprende i paesi meno sviluppati e quelli a reddito basso, medio-basso e medio-alto. Alla terzultima e penultima categoria di beneficiari l'Azerbaigian è appartenuto rispettivamente nelle fasi 1993-2007 e 2007-2011. Secondo i dati della Banca Mondiale, nel 2017 la quota netta di aiuti allo sviluppo ricevuti sul Reddito nazionale lordo si è attestata allo 0,29%

die e grandi potenze - con particolare riferimento a quelle, tra esse, che vengono rappresentate come sfidanti del sistema internazionale unipolare a guida statunitense - mentre il secondo non ha guardato, se non con rare eccezioni, a questo specifico vettore di politica estera per decifrare il nuovo attivismo delle potenze minori nello scenario post-bipolare.

Su questo sfondo, il presente saggio intende introdurre e analizzare la diplomazia umanitaria (DU) dell'Azerbaigian con lo scopo ultimo di dimostrare come essa, intimamente legata alla politica estera e alla tutela e affermazione dell'interesse nazionale azerbaigiano, persegua obiettivi di natura immateriale e reputazionale, che hanno cioè a che vedere con il perseguimento di prestigio e con l'affermazione di un diverso e più elevato rango nella comunità internazionale. Focalizzandosi eminentemente sulle motivazioni che muovono la DU di Baku, esulano dagli scopi del presente saggio l'analisi delle concrete ricadute dell'azione azerbaigiana - in termini di impatto ed efficacia dell'intervento - così come del ruolo del prestigio internazionale sull'aggregazione di consenso all'interno del Paese e sul processo di costruzione dell'identità nazionale. Il saggio vuole cioè mettere in evidenza come la DU diventi uno degli strumenti privilegiati attraverso i quali Baku, in linea con schemi comportamentali ricorrenti nell'azione di piccoli stati o potenze minori nello scenario post-bipolare (Cooper, Shaw 2009; Henrikson 1999) e ricalcati sull'azione delle medie potenze,² persegue una *diplomazia di nicchia*, ovvero una strategia «concentrating resources in specific areas best able to generate returns worth having, rather than trying to cover the field» (Evans, Grant 1991, 323). Così facendo, l'Azerbaigian specializza la propria azione internazionale coerentemente a una «highly differentiated division of diplomatic labor» (Henrikson 1999, 6), impiegando e indirizzando creativamente le limitate risorse di potere a disposizione di una piccola potenza in un settore, quello della cooperazione allo sviluppo, che sembra assicurare rilevanti vantaggi reputazionali. Come sostiene Henrikson (2005, 68), infatti, «to support 'good' works, to perform 'good' deeds, to use 'good' words, and to project 'good' images can pay off in terms of international prestige» e, per questa via, la 'bontà' diventa essa stessa una nicchia.

Il saggio si articola come segue. Allo scopo di delimitare il campo di analisi e di mettere in luce il legame tra DU e politica estera - e, in particolare, le modalità attraverso le quali gli obiettivi della prima sono stati analizzati in relazione alla conduzione della seconda - il secondo paragrafo introduce le linee portanti del dibattito accade-

2 Per una lettura critica della diplomazia di nicchia riferita al caso delle medie potenze si rimanda a: Valigi, Marco (2017). *Le medie potenze: teoria e prassi in politica estera*. Milano: Vita & Pensiero.

mico sull'azione e sugli interessi che muovono i paesi donatori, tradizionali ed emergenti. Su questa base, il terzo paragrafo analizza la nascita, l'evoluzione e la portata della DU dell'Azerbaijan, introducendone organizzazione istituzionale, direttrici e linee-guida allo scopo di rimarcare la natura eminentemente immateriale degli interessi perseguiti attraverso di essa. Concentrandosi su quest'ultima dimensione, il quarto paragrafo delinea il più ampio contesto politico-diplomatico all'interno del quale la DU di Baku si inserisce ed è perseguita. Muovendo dalla narrativa istituzionale che accompagna la DU, esso mette in luce le modalità di rappresentazione della stessa e della costruzione, attraverso di essa, di una nicchia diplomatica rivolta a elevare lo status del Paese nella comunità internazionale. Infine, richiamando le peculiarità rinvenibili nella DU di un donatore *sui generis*, il paragrafo conclusivo tira le somme dell'argomentazione, segnalando lo stretto legame tra le sue motivazioni e la sua conduzione, da una parte, e la ricerca di piena sicurezza ontologica attraverso una strategia di nicchia finalizzata alla promozione di una buona cittadinanza internazionale, dall'altra.

2 La diplomazia umanitaria e il dibattito su interessi e direttrici di intervento dei donatori

Il concetto di DU è qui utilizzato in un'accezione estensiva, coerentemente con l'utilizzo che ne viene fatto dal decisore politico azerbaijano (Mammadyarov 2014). Esso ricomprende, cioè, non soltanto l'attività rivolta a sensibilizzare, negoziare e mobilitare aiuti umanitari adeguati in situazioni di emergenza (Regnier 2011, 1213), - ovvero sia il significato del concetto in senso stretto - ma anche tutte quelle attività fatte generalmente rientrare nella più ampia politica di cooperazione allo sviluppo, ovvero sia le attività finalizzate a ridurre la povertà, tutelare i diritti fondamentali e promuovere lo sviluppo sostenibile a livello globale (United Nations 2015). D'altra parte, è il concetto stesso di DU a rimanere vago. Affacciatasi solo di recente nelle relazioni internazionali, esso tende infatti ad assumere tanti significati e tante declinazioni quanti sono gli attori statali e non-statali che vi vanno facendo ricorso (Regnier 2011). L'utilità di ricorrere, in questa sede, al concetto di DU deriva d'altra parte dalla stessa ambiguità semantica che lo caratterizza (De Lauri 2018), in ragione dall'accostamento quasi ossimorico di due concetti - diplomazia e umanitarismo - che, apparentemente confliggenti, contribuiscono nondimeno a delimitare il campo semantico di un'analisi che si colloca a cavallo tra il perseguimento dell'interesse nazionale degli stati e attività di matrice etico-umanitaria.

Gli interessi e le modalità di intervento dei paesi donatori hanno tradizionalmente costituito il fulcro di uno dei due filoni di stu-

dio attorno ai quali si è incentrato il dibattito accademico e istituzionale attorno alla DU - accanto al filone, parallelo, che ha invece posto l'accento sui beneficiari e sull'efficacia degli interventi stessi. Per quanto non manchi chi ha individuato, alle spalle della DU, un afflato eminentemente umanitario fondato sugli interessi e sulle necessità dei beneficiari,³ sin dall'epoca bipolare e dall'analisi di Hans Morgenthau (1962) la letteratura si è caratterizzata per un approccio eminentemente realista al tema, concordando che sono piuttosto gli interessi dei paesi donatori a fondare la DU e a indirizzarne i flussi.⁴ Solo di recente all'impostazione realista si è affiancata una prospettiva liberale e costruttivista sulla materia, imperniata sul ruolo dell'identità e del connesso elemento ideazionale nel definire direttrici di azione dei donatori,⁵ così come sul legame che intercorre tra DU e diplomazia pubblica (Pamment 2016; Pamment, Wilkins 2018), declinando quest'ultima in termini di socializzazione prima ancora che di persuasione (Lee 2018) e individuando alle spalle della prima anche obiettivi immateriali e reputazionali.⁶

Promozione dell'interesse nazionale e afflato etico-umanitario non sono d'altra parte nettamente distinguibili o separabili, tendendo a combinarsi e sovrapporsi variamente nell'azione dei donatori.⁷ Essi sembrano, piuttosto, costituire i poli estremi di un continuum che disegna i diversi scopi perseguiti attraverso la DU. La comprensione di questi ultimi può essere facilitata, in una lettura costruttivista, dall'elemento ideazionale e percettivo cui essi sono ricollegati e da cui sono generati. In questa prospettiva, Van der Veen (2011) collega gli obiettivi della DU agli schemi cognitivi (*frame*) da cui promano, collocando questi ultimi in una posizione gerarchica intermedia e di raccordo tra le convinzioni di base (*core beliefs*) sull'identità nazionale, che derivano dal retaggio storico e culturale di un paese, e le convinzioni relative a una questione specifica (*issue-specific beliefs*), che risultano dalla relazione tra scelte possibili e risultati attesi. Gli schemi cognitivi rappresentano dunque modalità generiche

3 Stokke 1989; Noël, Thérien 1995; Lumsdaine 1993; Gounder 1995

4 Hook 1995; Bueno de Mesquita, Smith 2009; Griffin 1991; Alesina, Dollar 2000; Fink, Redaelli 2011.

5 Lavergne 1989; Koponen, Siitonen 2005; Van der Veen 2011.

6 Cooper, Momani 2011; Gulrajani, Swiss 2017; O'Hagan 2016.

7 Cf. Hjertholm, White 2000; Berthelemy 2005; Lancaster 2008. La DU tende a essere declinata in maniera molto differente dai diversi donatori - non solo tra nuovi e tradizionali, ma anche tra questi ultimi. All'afflato etico-umanitario è tradizionalmente accostata l'azione di quel gruppo di paesi - comunemente definiti «like-minded donors» (Neumayer 2003) - che presta maggior attenzione al profilo e alle esigenze e alle peculiarità dei beneficiari della politica di aiuti. A questi si contrappongono i donatori - definiti «egoistic donors» (Berthélemy 2006) - la cui azione è invece più chiaramente guidata e finalizzata alla promozione del proprio interesse nazionale.

di percezione di singole politiche, che contribuiscono a specificare gli obiettivi rilevanti per le stesse e a suggerire azioni a esse coerenti (Van der Veen 2011, 14-15).

Tabella 1 Gli schemi cognitivi rilevanti per la diplomazia umanitaria

Schemi cognitivi	Obiettivi degli aiuti
Sicurezza	Aumentare la sicurezza fisica del donatore: sostenere gli alleati, opporsi al comunismo, ecc.
Potere/Influenza	Perseguimento del potere: aumentare l'influenza, guadagnare alleati e posizioni di influenza nei consessi internazionali.
Benessere/Interesse economico	Ulteriori interessi economici dell'economia dei donatori; sostenere le esportazioni.
Interesse illuminato	Perseguire beni pubblici globali: pace, stabilità, salute ambientale, controllo della popolazione, ecc.
Reputazione/auto-affermazione	Stabilire e affermare una determinata identità nelle relazioni internazionali; migliorare lo status e la reputazione internazionale.
Obbligo/dovere	Adempiere agli obblighi, sia storici sia associati alla posizione nel sistema internazionale.
Umanitarismo	Promuovere il benessere dei gruppi più poveri in tutto il mondo; fornire aiuti umanitari.

Fonte: Van der Veen 2011, 10

Introdurre la molla reputazionale dietro l'azione dei donatori è particolarmente significativo nell'analisi delle direttrici di intervento dei 'nuovi' paesi donatori, nel quadro, cioè, del dibattito accademico generato da quella «rivoluzione silenziosa» (Woods 2008) verificatasi a partire dall'inizio del secolo nel panorama della DU con il significativo ampliamento del numero dei paesi donatori. Accanto a quelli considerati 'tradizionali' - identificabili con i paesi parte del Development Assistance Committee (DAC) dell'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE) - si sono infatti collocati una serie di donatori 'nuovi' o 'emergenti' - dalla Cina al Brasile, dalla Russia alla Turchia, solo per citare i più significativi tra essi - la cui azione ha determinato un ampio dibattito, non privo di accezioni manichee, sulla compatibilità di approccio alla DU rispetto a quella dei donatori tradizionali, in termini di modalità, direttrici, obiettivi e ricadute dell'intervento. Per quanto le etichette di donatori 'nuovi' o 'emergenti' mal si adattino ad attori che, in alcuni casi, hanno una tradizione anche cinquantennale di cooperazione allo sviluppo (Manning 2006; Kragelund 2008), questi ultimi possono essere identificati negli attori statali che sono divenuti rilevanti dona-

tori nel corso dell'ultimo quarto di secolo, che non fanno parte o sono entrati solo di recente nel DAC dell'OCSE, che hanno a loro volta ricevuto sino a tempi recenti aiuti allo sviluppo, o che ancora ne ricevono (Callan, Blak, Thomas 2013).

Sebbene non sia possibile accomunare le motivazioni e le strategie di intervento dei donatori 'emergenti' (Rowlands 2012), e nonostante una generica promozione del proprio interesse nazionale tenda ad accomunare donatori tradizionali ed emergenti (Dreher, Nunnenkamp, Thiele 2011), pur tuttavia si possono identificare quattro prioritarie differenze che caratterizzano l'azione di questi ultimi rispetto ai primi: gli aiuti non risultano condizionati a politiche o istituzioni dei beneficiari; si sono incentrati prevalentemente su sviluppo economico e infrastrutturale, piuttosto che sociale; hanno assunto la forma di prestiti agevolati, piuttosto che di finanziamenti; sono stati spesso parte di più ampi pacchetti economici, piuttosto che essere attività *ad hoc* distinte da iniziative con un più o meno esplicito ritorno economico (Rosser, Tubilewicz 2016, 6). In linea di massima, inoltre, gli interventi dei nuovi donatori hanno privilegiato un canale bilaterale di intervento e si sono indirizzati verso paesi con minori necessità economiche e maggiormente rilevanti in termini di interscambio economico o di affinità etno-culturale - sostanziano con ciò l'idea di una DU guidata eminentemente dalla promozione del proprio interesse nazionale piuttosto che dagli interessi dei beneficiari (Dreher, Nunnenkamp, Thiele 2011).

Al di là delle aspettative di ritorno in termini materiali che muovono la DU dei nuovi donatori, un elemento che pare contraddistinguere l'azione è la ricerca di un ritorno immateriale, di matrice reputazionale. Sebbene il perseguimento di obiettivi e ritorni immateriali - quali la promozione della lingua, religione e cultura - sia stato da sempre distinguibile nell'azione dei donatori (Lancaster 2008, 44), nello scenario contemporaneo e con particolare riferimento all'azione dei nuovi donatori questo elemento sembra aver assunto una nuova centralità, in termini di ricerca di prestigio e legittimità nella comunità internazionale.⁸ Ciò è visibile non soltanto nell'azione di quegli attori della comunità internazionale - dalla Cina alla Russia - per i quali l'affermazione di un più elevato rango sistemico si è andata accompagnando alla sfida all'ordine unipolare a guida statunitense (Welch Larson, Shevchenko 2010), ma anche nell'azione di piccole e medie potenze desiderose di affermare una Buona Cittadinanza Internazionale, fondata sul perseguimento di una linea di politica estera costruttiva e responsabile che trova attuazione in comportamenti e azioni che abbiano valore in sé e non appaiano, al contrario, come mera espressione di specifici interessi nazionali, economici o

⁸ Van der Veen 2011; O'Hagan 2016; Gulrajani, Swiss 2017.

di sicurezza (Hanson 1999, 4). Ciò non significa, d'altra parte, che la ricerca di prestigio non possa essere accompagnata dal tentativo di proiettare influenza nei paesi e nelle aree beneficiarie della DU, come evidente nel caso dell'azione della Turchia o della Cina in Africa o nella tendenza diffusa tra i nuovi donatori ad allocare gli aiuti prevalentemente in paesi affini culturalmente (Neumayer 2003). Agendo al contempo come attori razionali e come costruzioni sociali, gli stati si adattano dunque alle norme internazionalmente accettate e istituzionalizzate sullo sviluppo, derivando dalla DU benefici tanto reputazionali quanto materiali (Gulrajani, Swiss 2017).

La DU assicura dunque agli attori che vi ricorrono un'efficace modalità per dimostrare «significative qualità di empatia e solidarietà internazionale» (O'Hagan 2016, 2), con ciò elevando la loro reputazione e contribuendo all'instaurazione di relazioni di fiducia e cooperazione con altri attori della comunità internazionale. La DU diventa così, da una parte, vettore di tutela e rafforzamento dell'interesse nazionale e, dall'altra, meccanismo funzionale alla costruzione e alla proiezione nell'ambiente internazionale dell'identità nazionale, qui intesa in prospettiva costruttivista come «relatively stable, role-specific understandings and expectations about self» (Wendt 1992, 397), costruita grazie all'azione delle élite intellettuali in uno specifico contesto sociale, culturale e storico (Suny 2000), e promossa narrativamente attraverso la 'forza rappresentativa' prima ancora che attraverso argomentazioni basate sull'evidenza (Mattern 2005).

Così inquadrata, la DU tende dunque a sovrapporsi alla Diplomazia pubblica, intersecandosi a essa sul piano delle pratiche e dei processi di comunicazione. In questo contesto, la centralità dell'elemento reputazionale per la DU ha fatto sì che il rapporto tra comunicazione e sviluppo sia andato evolvendosi e ampliandosi al di là del tradizionale ambito della comunicazione *per lo sviluppo* (o *development communication*), abbracciando una nuova dimensione che Pammet ha individuato e definito come 'comunicazione *dello sviluppo*'. Mentre la prima comprende 'azioni che contribuiscono allo sviluppo', coinvolgendo gli *stakeholder* nella prospettiva di assicurare maggior efficacia agli interventi, la comunicazione *dello sviluppo* consiste «in the branding, marketing, and promotion of aid activities to foreign citizens and domestic stakeholders in a manner that supports an actor's reputation and image» (Pammet 2016, 11).

L'elemento narrativo, le modalità di rappresentazione delle direttrici di DU e del ruolo di donatore - e, dunque, l'elemento cognitivo che ne è alla base - segnano non a caso un ulteriore e significativo piano che sembra distinguere i nuovi donatori rispetto ai tradizionali. A differenza di questi ultimi, i primi tendono infatti a prospettare una relazione di potere orizzontale tra donatori e beneficiari, che si sostanzia in una narrativa politica e storica imperniata rispettivamente sui principi della non-ingerenza e del mutuo beneficio derivan-

te dalla DU, da una parte, e su una più datata tradizione solidaristica e sul più recente processo di sviluppo, dall'altra (Gulrajani, Swiss 2017, 13). Questa impostazione e questa narrazione si spiegano anche in ragione della circostanza che l'incremento del numero di paesi donatori è coinciso con un parziale riallineamento degli assi di cooperazione allo sviluppo, che a una direttrice tipicamente Nord-Sud ne hanno affiancato una, parallela, Sud-Sud. Con l'eccezione dei Paesi della 'nuova Europa', la categoria dei donatori emergenti tende infatti a sovrapporsi a quella dei *Promotori della cooperazione Sud-Sud*, ovverosia di paesi a medio-reddito che condividono conoscenze e risorse con attori appartenenti alla medesima categoria, e che si fanno di sovente portatori di una tradizione terzomondista, anti-colonialista e di non-allineamento che li rende refrattari alla cooperazione con i meccanismi di cooperazione allo sviluppo di matrice euro-atlantica (OCSE in primis) e all'utilizzo stesso delle etichette di 'donatore' o 'aiuti' (Smith, Yamashiro Fordelone, Zimmermann 2010, 1). In questa prospettiva, dunque, i nuovi donatori entrano nell'architettura internazionale della cooperazione allo sviluppo reinterpretandone le logiche alla luce dei propri schemi cognitivi e adattandone le norme in funzione delle specifiche esigenze e della tutela e promozione dei propri interessi. Con O'Hagan (2016) si può quindi affermare che questo processo segni il passaggio dalla *diplomazia umanitaria* all'*Umanitarismo come diplomazia*, ovverosia all'utilizzo della assistenza umanitaria per la protezione e la promozione degli interessi dello Stato.

3 La politica degli aiuti dell'Azerbaijan: attori, direttrici e peculiarità

L'istituzionalizzazione della pratica di DU dell'Azerbaijan può essere fissata al settembre 2011 e alla creazione di un'agenzia specializzata all'interno del Ministero degli Esteri, la Azerbaijan International Development Agency (AIDA), che traduce in azioni concrete le linee guida per la cooperazione allo sviluppo fissate a livello ministeriale (OECD 2019) ed è responsabile «per l'invio degli aiuti umanitari ai paesi che affrontano calamità naturali o di origine umana, [e per] l'attuazione di progetti di aiuto allo sviluppo nei paesi in via di sviluppo e meno sviluppati» (AIDA 2019, 13). Sebbene la pratica di concessione di aiuti umanitari fosse stata infatti avviata già dal 2005, è stata, dunque, solo la creazione dell'AIDA a garantire a quest'ultima una cornice istituzionale definita e un'attività di coordinamento tra i vari enti governativi che destinano aiuti all'estero.⁹

⁹ A fianco dell'AIDA si colloca, anzitutto, il Ministero per le Situazioni di Emergenza che - responsabile della protezione civile, della protezione della popolazione dalle ca-

Oltre a garantire il coordinamento e la coerenza della DU azerbai-giana in senso *orizzontale*, in relazione cioè agli altri enti governativi fornitori di aiuti, l'attività di AIDA assume un'altrettanto significativa dimensione *verticale*. All'Agenzia spetta difatti il compito di assicurare la coerenza tra la DU e le più ampie direttrici di politica estera (OECD 2019), esplicitando così lo stretto legame tra la politica degli aiuti e la tutela dell'interesse nazionale azerbai-giano.

Testimonianza della volontà del decisore politico azerbai-giano di fare della DU una 'nuova dimensione' della politica estera nazionale (Mammadjarov 2014),¹⁰ la creazione dell'AIDA in seno al Ministero degli Esteri non ha soltanto garantito maggior efficacia e maggior coerenza alla DU azerbai-giana, ma ha anche contribuito a un evidente salto di qualità nella conduzione della stessa, tanto in termini meramente quantitativi che qualitativi. Dalla prima angolatura di analisi, a seguito della creazione dell'Agenzia, l'investimento fatto da Baku nella DU è andato significativamente incrementandosi nel tempo. A fronte di un esborso in aiuti pari a 3,1 milioni di dollari statunitensi (US \$) nel 2010 (AIDA 2019, 28), la spesa in aiuti è andata infatti progressivamente crescendo, fino a raggiungere i 18,8 milioni di US \$ nel 2017, pari allo 0,05% del Reddito nazionale lordo (OECD 2019).¹¹

L'attività dell'AIDA ha avuto una rilevante influenza anche sulle direttrici e sulle modalità di intervento della politica di aiuti azerbai-giana, contribuendo a dare a essa una caratterizzazione che per molti versi la discosta dalle politiche dei nuovi donatori. A partire dal 2011 la DU azerbai-giana si è andata caratterizzando, anzitutto, per una crescente focalizzazione sugli aiuti allo sviluppo rispetto agli interventi umanitari. Dall'assorbire, nel 2010, una quota di aiuti pari al 95% (AIDA 2019, 28), gli aiuti umanitari in risposta a emergenze e calamità naturali hanno visto il loro peso via via ridimensionarsi, fino a costituire il 13,6% del totale di aiuti annui nel 2017 [grafico 1].

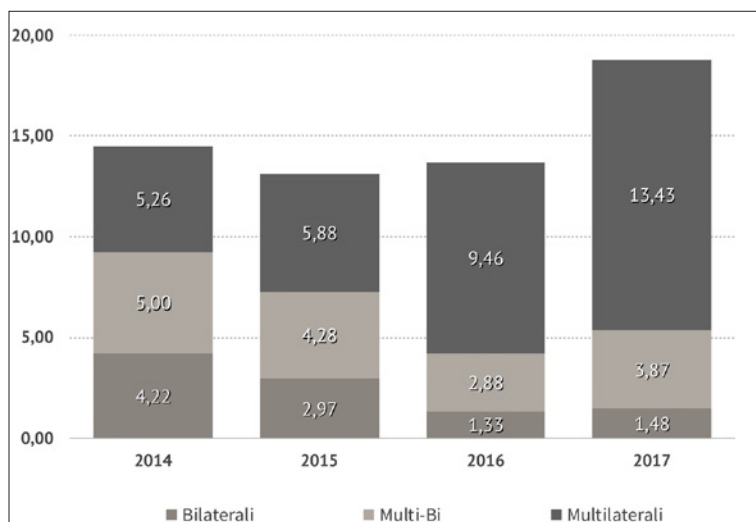
lamicità naturali e di origine umana e della prevenzione delle situazioni di emergenza e della eliminazione delle loro conseguenze - è stato il principale ente attraverso cui sono stati veicolati aiuti all'estero a partire dal 2005 e fino al 2011, pur avendo continuato dopo di allora ad avere un ruolo rilevante per la DU azerbai-giana. Nelle attività di concessione di aiuti all'estero sono stati coinvolti, in tempi e modalità diversi, anche il Ministero per la Cultura e il Turismo, il Ministero dell'Istruzione e il Ministero della Difesa (AIDA 2019).

10 Il legame tra le attività di AIDA alle più ampie direttrici di politica estera azerbai-giana è esplicito nella narrativa istituzionale. Sottolineava, ad esempio, Jafar Agadadashev, primo Direttore dell'Agenzia: «il nostro compito principale è fornire assistenza più efficiente ai paesi in via di sviluppo, aumentare il numero degli amici dell'Azerbajgian nel mondo e contribuire alla realizzazione degli scopi e degli obiettivi della politica estera del Paese» (Agadadashev 2013; trad. dell'Autore).

11 Ancorché significativa, la quota di aiuti azerbai-giani sul RNL è comunque lontana dallo 0,7% fissato dalle Nazioni Unite come obiettivo della cooperazione internazionale allo sviluppo e dallo stesso 0,3% che rappresenta la quota media dedicata agli aiuti internazionali dai paesi membri del DAC.

In secondo luogo, la DU azera si è caratterizzata per una crescente collaborazione con le istituzioni multilaterali per la cooperazione allo sviluppo, alle cui attività ha contribuito con la concessione di finanziamenti *core*,¹² che hanno assorbito una quota crescente sul totale dei flussi di aiuti annui – come evidente nel grafico 2.

Grafico 1 Il flusso di aiuti azera per tipologia (2014-17)

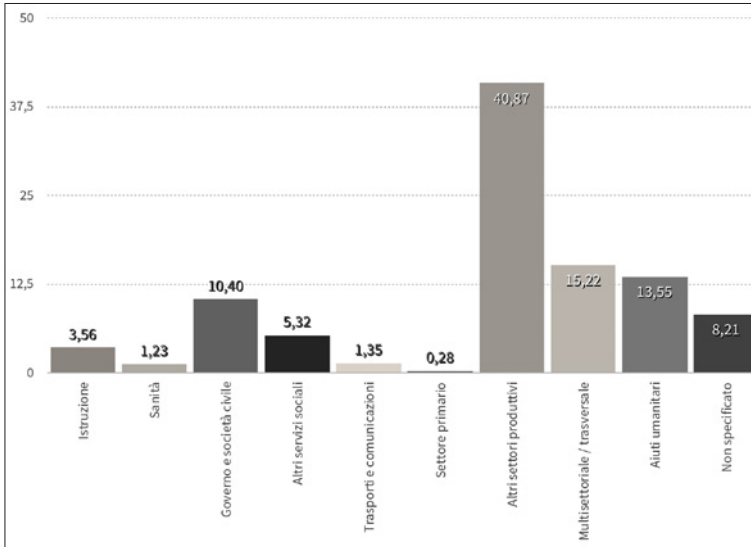


Valori espressi in milioni di US \$. Fonte: OECD 2019

Tale considerazione è particolarmente rilevante nella misura in cui segnala una significativa differenza rispetto all'azione della gran parte dei nuovi donatori, che si dipana invece principalmente su un piano bilaterale – piano che assicura a essi maggior controllo dei flussi di aiuti e un più diretto beneficio in termini di rapporti con i paesi destinatari. Alla volontà azera di assicurare un più elevato grado di trasparenza alle proprie attività e di partecipare a pieno titolo all'architettura internazionale della DU può essere riportata anche

12 Nel lessico OCSE, per finanziamenti *core* si intendono gli aiuti forniti a organizzazioni multilaterali che vengono accumulati e utilizzati per far fronte ai costi di funzionamento e di programma dell'ente, perdendo così la propria provenienza e diventando parte integrante delle attività del medesimo. A questa tipologia di aiuti si affiancano quelli *non-core*, ovvero finanziamenti all'ente multilaterale legati a clausole di destinazione e utilizzo. A questo tipo di finanziamenti, essenzialmente bilaterali ancorché veicolati da un'istituzione multilaterale, l'OCSE fa riferimento come aiuti Bi/Multi. Completano il quadro delle tipologie di finanziamento gli aiuti bilaterali, che giungono al beneficiario direttamente dal donatore.

Grafico 2 Suddivisione percentuale dei flussi di aiuti bilaterali azerbaigiani per categoria (2017)



Fonte: OECD 2019

la decisione di Baku di relazionare annualmente, a partire dal 2016 e retroattivamente al 2014, al DAC dell'OCSE - circostanza che, come quella sopra richiamata, segna una significativa differenza rispetto alla generalità dei nuovi donatori.¹³ Alla stessa logica va d'altra parte riportato l'esplicito richiamo al contributo offerto al conseguimento degli Obiettivi di sviluppo sostenibile promossi dalle Nazioni Unite che caratterizza gli obiettivi istituzionali dell'AIDA (AIDA 2019, 13).

Quanto ai settori di intervento, la DU di Baku non sembra invece discostarsi dalle direttrici dei nuovi donatori e, in particolare, da quelli che agiscono in un contesto di cooperazione Sud-Sud. Come questi ultimi (Smith, Yamashiro Fordelone, Zimmermann 2010), infatti, gli interventi azerbaigiani si sono andati progressivamente incentrando sullo sviluppo delle competenze tecniche e dei settori produttivi dei paesi beneficiari, come risulta dalla suddivisione per categoria degli impegni bilaterali di aiuti del 2017, riportata nel **grafico 2**. Ulteriore e significativo elemento che emerge dall'analisi set-

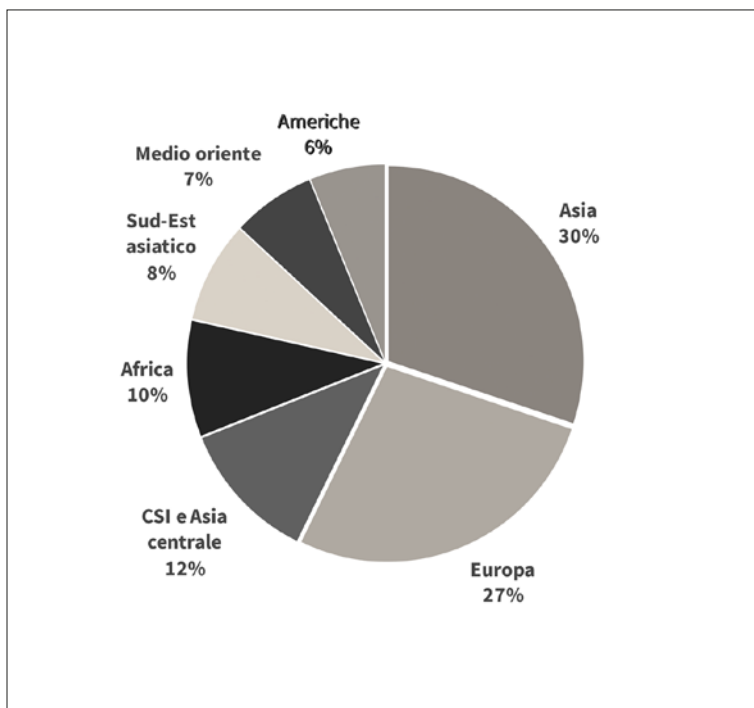
13 Solo una piccola porzione dei nuovi donatori relaziona annualmente al DAC dell'OSCE. Oltre all'Azerbaigian, tra questi figurano cinque stati membri Stati membri dell'Organizzazione (Repubbliche baltiche, Turchia e Israele), due Stati membri dell'Unione europea ma non dell'OCSE (Bulgaria e Romania), e Emirati arabi uniti, Federazione russa, Kazakhstan, Kuwait e Thailandia.

toriale delle attività di AIDA è la costante attenzione allo sviluppo del capitale umano dei paesi beneficiari, che – come si vedrà nel paragrafo successivo – ha assunto particolare significatività nel fondare la legittimità della DU azeraigiana e nel sostenerne i più ampi obiettivi reputazionali. Per quanto non assorba una quota di aiuti annui particolarmente rilevante, tale direttrice di intervento ha nondimeno caratterizzato l'intervento dell'Agenzia sin dall'inizio delle sue attività, incentrandosi tanto sulla fornitura di assistenza tecnica nel campo dell'istruzione e della formazione *in loco*, quanto sull'offerta di borse di studio per università azeraigiane (Agadadashev 2013).

Se l'elevato ricorso a finanziamenti *core* a istituzioni multilaterali tende ad assimilare la pratica di DU azeraigiana a quella dei donatori tradizionali piuttosto che a quella dei nuovi donatori, un'analoga dinamica sembra emergere anche dall'analisi dei flussi di aiuti concessi su un piano bilaterale. Indirizzandosi prevalentemente a paesi non prossimi geograficamente, non rilevanti per l'interscambio commerciale del Paese, non necessariamente affini in senso etno-culturale, la DU di Baku non sembra finalizzata a promuovere direttamente l'interesse nazionale azeraigiano, declinato in termini di sicurezza, di potere-influenza o economici.

Da una prospettiva strettamente geografica, gli aiuti umanitari e allo sviluppo azeraigiani si sono caratterizzati per un elevato grado di dispersione spaziale, avendo interessato nell'arco temporale compreso tra il 2005 e il 2018 circa 90 paesi, dei quali solo una piccola percentuale sono collocati nello spazio post-sovietico – come si evidenzia nel **grafico 3**. Inoltre, stando ai dati pubblicati da AIDA e relativi allo stesso arco temporale, tra i primi dieci paesi beneficiari degli aiuti bilaterali azeraigiani figura solo uno dei primi dieci partner commerciali del Paese,¹⁴ con ciò escludendo sia una correlazione tra DU e cooperazione economica sia l'aspettativa di ritorno economico degli aiuti, che sembrano invece caratterizzare l'azione di una parte significativa dei nuovi donatori – e, in particolar modo, dei *needy donor* come l'Azerbaigian (Fuchs, Vadlammanati 2013). Lo stessa dinamica, d'altra parte, si registra in relazione ai primi tre paesi che, indipendentemente dal volume di aiuti ricevuti dall'AIDA, hanno beneficiato con più continuità degli stessi nell'arco temporale di riferimento – ovvero Afghanistan, Pakistan e Palestina (AIDA 2019).

14 Nell'arco temporale compreso tra il 2005 e il 2018, i maggiori beneficiari di aiuti – includendo in questa categoria anche i prestiti concessi a tasso agevolato – sono stati, in ordine decrescente: Serbia, Bielorussia, Pakistan, Bosnia, Turchia, Indonesia, Kirghizistan, Palestina, Giordania e Moldova. Tra questi, solo la Turchia risulta tradizionalmente tra i primi dieci partner commerciali dell'Azerbaigian (il secondo, nel 2018, dietro l'Italia). Va peraltro segnalato come la gran parte degli aiuti forniti alla Turchia sia stata determinata da interventi di emergenza e, in particolare, in conseguenza del terremoto che ha colpito, nel 2011, la regione di Van (AIDA 2019).

Grafico 3 Destinazione degli aiuti azərbayigiani per regione* (2005-18)

* Il computo non include i prestiti agevolati e i progetti ancora in corso
Fonte: rielaborazione su dati AIDA (2019)

L'elevata dispersione spaziale dei flussi di aiuti azərbayigiani fa sì che non vi sia un legame diretto neanche tra le scelte di allocazione degli stessi e l'affinità culturale - intesa in termini etnici, linguistici o confessionali - con i paesi beneficiari, che invece caratterizza una parte dei nuovi donatori in funzione della proiezione di influenza. Per quanto confronto e collaborazione sulla cooperazione allo sviluppo abbiano costituito un elemento rilevante delle attività svolte dall'Azerbaijigian in organismi multilaterali culturalmente connotati - dal Consiglio di cooperazione dei Paesi Turcofoni sino alla Organizzazione dei Paesi Islamici - l'affinità culturale non sembra aver costituito una discriminante nelle scelte di allocazione degli aiuti. Piuttosto, facendo della DU un vettore di cooperazione con organismi di diversa natura, essa è stata funzionale e coerente con le più ampie direttrici di azione della politica estera dell'Azerbaijigian, che si caratterizza per l'essenza 'bilanciata' e di non-allineamento.

4 **Diplomazia umanitaria e strategie di nicchia: la centralità dell'elemento reputazionale**

Che la DU azeraigiana – come dimostrato dall'analisi delle modalità e dei flussi di aiuti – sia più attenta agli interessi e alle necessità *materiali* dei paesi beneficiari rispetto ai propri non significa che attraverso essa Baku non vada perseguendo obiettivi *immateriali* a tutela del proprio interesse nazionale. Sembra essere dunque in quest'ultima dimensione – e, in particolare, nel perseguimento di prestigio e *status* internazionale – che gli obiettivi della DU azeraigiana vanno ricercati, coerentemente con una delle più tradizionali direttrici e dei più tradizionali obiettivi della politica estera di Baku.

Il mancato conseguimento della piena sicurezza ontologica (Cecorulli, Frappi, Lucarelli 2017) ha fatto sì che una parte significativa dello sforzo azeraigiano volto a ridimensionare la propria vulnerabilità ai condizionamenti esterni si sia infatti incentrato sul tentativo di ottenere dalla comunità internazionale una forma di riconoscimento *di spessore* (Ismayilov 2014). Un riconoscimento, cioè, che si affianca e si somma a quello *sottile* – di natura strettamente giuridica – e che attiene al «being respected for what makes [a state] special or unique» (Wendt 2003, 511). In ciò, l'istanza di riconoscimento di spessore si lega e si sovrappone al perseguimento di strategie di nicchia, che si fondano analogamente sul tentativo di capitalizzare sugli *unique vantage point* a disposizione delle potenze minori per ritagliarsi margini di influenza nella politica internazionale (Cooper, Momani 2011, 112). Inoltre, se si assume che la nicchia diplomatica rappresenti una costruzione anziché un dato immutabile (Henrikson 2005, 72), allora la DU si afferma – nella pratica di politica estera azeraigiana – come strumento di socializzazione e ambito privilegiato per quel processo di *imitazione* dei modelli diplomatici percepiti essere di successo che contribuisce alla costruzione dell'immagine e dell'identità dell'agente in relazione agli altri attori della comunità internazionale (Wendt 1999, 324-5).

La DU di Baku ha servito l'obiettivo di ampliare il respiro e la portata della politica estera, tanto in termini spaziali e quantitativi quanto in termini immateriali e qualitativi. In senso strettamente spaziale e quantitativo, essa è stata vettore per l'ampliamento delle relazioni diplomatiche dell'Azerbaigian verso nuove regioni e nuovi interlocutori della comunità internazionale.¹⁵ In termini immateriali e quali-

¹⁵ In questa prospettiva, emerge chiaramente la sovrapposizione temporale, nel primo triennio di lancio della politica degli aiuti azeraigiana, tra le direttrici dei flussi di aiuti in uscita e l'ampliamento della portata geografica della politica estera. La relazione tra i due elementi è testimoniata dall'incremento delle missioni diplomatiche all'estero, il cui totale è cresciuto del 50% nello spazio di tre anni, tra il 2010 e il 2013. La maggior parte delle nuove rappresentanze diplomatiche venivano d'altra parte aperte in aree

tativi la DU essa ha invece servito l'obiettivo di affermare un nuovo e più elevato rango in seno alla stessa, che riflettesse le accresciute risorse di potere derivanti al Paese dallo sviluppo del comparto energetico-infrastrutturale. Ha cioè contribuito alla definizione di una nicchia diplomatica rivolta alla affermazione e al riconoscimento di una Buona Cittadinanza Internazionale attraverso una creativa politica «outward looking and wide-ranging» (Cooper, Momani 2011, 113).

Definiti attraverso processi eminentemente relazionali, i contorni della nicchia diplomatica che Baku va ritagliandosi possono essere esaminati muovendo dalla 'forza rappresentativa' della DU. La comunicazione *dello* sviluppo azerbaigiana contribuisce cioè a chiarire gli schemi cognitivi che muovono la narrativa istituzionale e a spiegare i meccanismi attraverso i quali la nicchia viene costruita e legittimata, evidenziandone quei tratti di *unicità* che le conferiscono sostanza e credibilità.

A conferire legittimità alla DU azerbaigiana è, anzitutto, l'obbligazione morale in capo al Paese di rendere alla comunità internazionale quel sostegno economico e tecnico che esso ha ricevuto all'indomani del conseguimento dell'indipendenza - elemento ricorrente nella narrativa istituzionale.¹⁶ Questa logica argomentativa, comune ad altri nuovi donatori¹⁷ e ruotante attorno all'assunzione di una 'responsabilità sociale' (Lee 2018, 16) verso i Paesi bisognosi di aiuti, risponde anche a obiettivi di *branding*. Serve, cioè, a mettere in luce i progressi socio-economici fatti registrare dal Paese e l'apertura di 'una nuova fase' dello sviluppo economico e della politica estera dell'Azerbaigian (Aliyev cit. in AIDA 2019), il cui ingresso nel 'club dei donatori' testimonia lo sviluppo azerbaigiano e ne sostanzia una rivendicazione di più elevato rango nella comunità internazionale. È,

geografiche fino ad allora marginali per la politica estera azerbaigiana - principalmente in Africa e America latina - verso le quali la DU si è più risolutamente indirizzata. Va peraltro segnalato come la DU abbia rappresentato vettore privilegiato anche per l'approfondimento o il rilancio di relazioni bilaterali. Essa, da una parte, ha servito l'obiettivo di rinsaldare legami già rodati in altri ambiti di cooperazione - come nel caso dei rapporti con Turchia e Georgia - e, dall'altro, è stata strumentale ad avviare forme di cooperazione soft con paesi con i quali il dialogo diplomatico è risultato tradizionalmente complesso - come nel caso dell'Iran.

16 Sottolineava ad esempio Aliyev in questo senso: «Azerbaijan itself experienced poverty, economic devastation, occupation and economic decline in the beginning of our independence when we were the recipients of the international aid. So now it is our turn to pay back and to contribute to the cause of the development in the world» (Aliyev 2015).

17 L'obbligazione morale derivante dalla volontà di rendere gli aiuti ricevuti assomiglia il caso azerbaigiano, ad esempio, a quello della Corea del Sud. La peculiare declinazione dell'obbligazione distingue il caso in questione da quello della maggioranza dei casi di paesi donatori, che pur ricorrendo più o meno direttamente a questa fonte di legittimità, declinano la stessa in termini di generico obbligo etico in capo ai paesi più sviluppati o come risarcimento per lo sfruttamento coloniale (Van der Veen 2011, 13).

cioè, testimonianza concreta e rappresentazione del successo della transizione post-sovietica dell'Azerbaijan, coerente con una percezione ampiamente diffusa che tende ad associare al ruolo di donatore uno *status* di paese moderno e sviluppato, così come al sotto-sviluppo un'immagine eminentemente negativa (Anholt 2007).

Il recente passaggio del Paese attraverso una complessa fase di rilancio dell'economia nazionale è ulteriore elemento ricorrente della comunicazione istituzionale dello sviluppo, che tende a rimarcare come «politically stable and economically developed, Azerbaijan is a good example for many developing countries» (Asgarova 2019, 40). Fonte di legittimità della DU, esso rappresenta un altrettanto rilevante pilastro per la costruzione narrativa dell'unicità offerta dal paese all'architettura della cooperazione allo sviluppo. La logica per la quale la «positive experience of reforms [...] is precious and to be shared» (Aliyev in FAO 2012, 11) contribuisce cioè a rimarcare la responsabilità sociale assunta da Baku e a conferire un valore aggiunto alla sua pratica di DU, più vicina alla condizione dei paesi in via di sviluppo e, dunque, più consapevole delle necessità dei beneficiari. Oltre a essere pienamente in linea con i vantaggi che, nella prospettiva dell'OCSE, i nuovi donatori possono offrire alla cooperazione allo sviluppo (Gulrajani, Swiss 2017, 15), la retorica azerbaijana non si discosta molto da quella, già richiamata, degli agenti della Cooperazione Sud-Sud - categoria alla quale il decisore politico azerbaijano comunemente riporta il Paese (Asgarova 2019; Hidayatov 2018) - e, come detto, trova principale terreno di attuazione negli aiuti rivolti allo sviluppo del capitale umano dei paesi beneficiari, coerenti con le principali direttrici che hanno caratterizzato la recente esperienza di sviluppo azerbaijana.

Ulteriore elemento che contribuisce a inquadrare portata, strumenti e obiettivi della DU azerbaijana è il peso preponderante assunto, nel quadro delle attività istituzionali dell'AIDA, dal vettore multilaterale di intervento. La collaborazione con i meccanismi multilaterali contribuisce, in primo luogo, a fondare la legittimità del ruolo di donatore e delle modalità di intervento - elemento, questo, tanto più evidente nel caso del DAC, che rappresenta tradizionalmente il fulcro dell'architettura della cooperazione allo sviluppo su scala globale e la principale fonte di istituzionalizzazione delle norme internazionalmente riconosciute e condivise in materia di aiuti (Gulrajani, Swiss 2017). In secondo luogo, la collaborazione con il Direttorato garantisce ritorni anche in termini strettamente reputazionali, nella misura in cui tra i vantaggi che esso assicura ai suoi partecipanti rientrano dichiaratamente anche il «rafforzamento della credibilità internazionale e una maggiore influenza» (Gulrajani, Swiss 2017, 2), stabilendo con ciò un legame causale tra azione multilaterale in ambito DAC e incremento del prestigio internazionale. Infine, ma non da ultimo, la preferenza accordata da AIDA all'ambito multilatera-

le di intervento è pienamente coerente con una più ampia tendenza rinvenibile nella politica estera azerbaijana e ugualmente connessa a obiettivi reputazionali. Come afferma infatti Ismayilov, la diplomazia multilaterale è vista a Baku «come una particolare forma di diplomazia pubblica» e, allo stesso tempo, le istituzioni intergovernative come «una piattaforma alternativa nella quale efficacemente elevare il profilo internazionale dello stato» (Ismayilov 2014, 97).

L'unicità della condizione dell'Azerbaijan, che ne legittima e sostanzia la DU contribuendo al perseguimento di strategie di nicchia, non è da interpretare in senso esclusivamente congiunturale e in relazione al passaggio da paese beneficiario a donatore. Difatti, per quanto rappresenti una consapevole costruzione diplomatica, la 'nicchia' necessita per definizione di essere delimitata e giustificata anche sulla base di elementi di unicità o di vantaggi che abbiano carattere 'più o meno permanente', declinabili in termini di collocazione geografica (*locational*), di tradizioni statali e nazionali (*traditional*) e/o di rispondenza alle istanze della società di riferimento (*consensual*) (Henrikson 2005, 71-2). Nella pratica di politica estera e di comunicazione dello sviluppo azerbaijana, gli elementi di unicità che sostanziano la strategia di nicchia si sovrappongono agli schemi cognitivi che informano la DU, ovvero sia ai richiamati *core beliefs* su identità e valori nazionali che, nella costruzione di Van der Veen (2011), contribuiscono a chiarire portata e obiettivi della DU.

In questa prospettiva, l'analisi della DU non può essere disgiunta dagli altri e paralleli vettori della Diplomazia pubblica azerbaijana che, unitamente a essa e rispondendo ai medesimi schemi cognitivi, concorrono a definire i contorni della nicchia e ad affermare e promuovere una Buona Cittadinanza Internazionale. L'umanitarismo come diplomazia' si è cioè nutrito e fondato su diverse e parallele iniziative diplomatiche che, sviluppatasi nello stesso arco temporale della DU e incentratesi sulla 'diplomazia dei grandi eventi', si sono sostenute l'un l'altra contribuendo a chiarire il più ampio senso di quella percezione e rappresentazione di singolarità che sostanzia le strategie di nicchia dell'Azerbaijan.

Strettamente legato alla DU è, anzitutto, il *Baku International Humanitarian Forum*, lanciato nel 2010 - e giunto nel 2018 alla sesta edizione - con l'obiettivo dichiarato di coinvolgere «representatives of political scientific and cultural elite of the world community [...] who have ambitious task of forming a new humanitarian agenda with the aim of its further consideration in the world scale» (BIHF 2019).¹⁸

18 Il Foro è organizzato attorno a una sessione plenaria di apertura, a diversi tavoli di discussione legati a tematiche inerenti la cooperazione allo sviluppo e, infine, a una sessione plenaria conclusiva che adotta una dichiarazione congiunta nella quale confluiscono i temi trattati e discussi nelle tavole rotonde.

Al Forum si affiancano, e per molti versi sovrappongono, i lavori del *World Forum on Intercultural Dialogue*, sviluppatisi a partire dal 2011 nella prospettiva di favorire confronto e interscambio culturale con obiettivi che - pur senza prescindere - trascendono l'elemento umanitario, mirando piuttosto a promuovere una visione olistica e condivisa della sicurezza. Ovverosia una visione che attraverso il dialogo interculturale ricerchi *New Avenues for Human Security, Peace and Sustainable Development*, come rappresentato attraverso il tema dell'edizione del 2017 del Forum.

La logica che informa la narrativa istituzionale sui 'grandi eventi' sul dialogo umanitario e interculturale definisce e prospetta gli elementi di unicità azerbaigiani, nelle tre declinazioni sopra introdotte. Il ruolo proposto dall'Azerbaijani ai propri interlocutori esteri si giustifica e legittima anzitutto in termini geografici. Come rimarcato dal Presidente azerbaigiano, Ilham Aliyev, è infatti la peculiare collocazione geografica del Paese, «al crocevia dei continenti», a costituire la «ragione naturale» per la quale l'Azerbaijani gioca un ruolo rilevante e crescente nel dialogo interculturale: «as a natural geographic bridge, [Azerbaijan] also strive[s] to serve as a bridge in the humanitarian sphere» (Aliyev 2012). Lungi dal limitarsi a una mera dimensione geografica, la posizione di connettore propria dell'Azerbaijani è intesa e rappresentata anche in senso culturale e di civiltà, contribuendo a sostanziare la sua unicità in termini di tradizioni statali e nazionali e in termini socio-culturali. Dalla prima angolatura, è tanto la natura sincretica della cultura azerbaigiana quanto la multi-vettorialità tipica della sua politica estera ad assicurare un «ruolo unico» a un Paese «situated between East and West, [...] with a predominantly Muslim population, but with secular society and [...] government, which is a member of the Council of Europe and the Islamic Cooperation Organization» (Aliyev 2015). Si stabilisce, cioè, un nesso causale tra sincretismo culturale e politica estera, tra la collocazione geografica e di civiltà dell'Azerbaijani e la promozione di un ruolo di mediatore e facilitatore del dialogo e della cooperazione,¹⁹ che abbraccia le sfere umanitarie e culturali così come quella della *shared security*,²⁰ nel comune obiettivo di elevare

19 Il ruolo di connettore diplomatico che Baku aspira ad assumere è esplicitamente dichiarato dagli obiettivi del *World Forum on Intercultural Dialogue*, che - come rimarcato da Aliyev nel presentare l'iniziativa - nasce non a caso nel 2011 a seguito dell'organizzazione, nel 2008 e 2009, di due conferenze ministeriali europea e islamica dedicate al tema del dialogo interculturale. Aliyev, Ilham (2010). President Mr. Ilham Aliyev at the 65th Session of the United Nations General Assembly, (23 September 2010, New-York),

20 Coerentemente con la strategia di nicchia perseguita dall'Azerbaijani, il tentativo di promuovere dialogo e mutua comprensione riflette e risponde a una concezione olistica della sicurezza, alla volontà cioè di propugnare «a stronger understanding of our common insecurities, our common vulnerabilities» che generi convergenza di visioni e iniziative legate alla «shared security» (BP 2019).

lo status del Paese e di fare di Baku una «capitale mondiale della diplomazia» (Mammadyarov 2019). Si crea dunque un esplicito nesso causale, nella percezione e nella narrativa istituzionale, tra la proposizione del Paese e della città di Baku come «centro diplomatico della regione» che ospita «rilevanti e influenti eventi internazionali» e la crescita di «ruolo e influenza» dell'Azerbaijan (Mammadyarov 2017). Dalla seconda angolatura, retaggio storico e identità nazionale si fondono nella rappresentazione dell'essenza multiculturale del Paese, che fa della tolleranza e dell'umanitarismo elementi fondanti dei valori nazionali. Pilastro della costruzione identitaria (Cornell et al. 2016), il multiculturalismo fonda dunque l'unicità della nicchia azerbaijana tanto in termini *traditional* che *consensual*: esso è al contempo tratto distintivo di una tradizione nazionale di convivenza tra popoli differenti e «stile di vita» della popolazione azerbaijana, che a sua volta ne legittima l'utilizzo come «politica di Stato» (Aliyev 2012; 2015). Congiuntamente, i tre elementi concorrono a delimitare i contorni di quell'esperienza *unica* (Aliyev 2017) che sostanzia il ricorso all'*Umanitarismo come diplomazia* nel perseguimento di una strategia di nicchia da parte di Baku.

Il legame tra DU e Diplomazia dei grandi eventi si delinea e chiarisce anche attraverso le categorie della comunicazione *per lo* e *dello* sviluppo, ovverosia tanto in termini operativi quanto narrativo-relazionali. L'organizzazione dei due forum sopra richiamati persegue, dalla prima angolatura di analisi, l'obiettivo dichiarato di contribuire a delineare nuovi ed efficaci ambiti e modalità di intervento per la DU dell'Azerbaijan e dei suoi interlocutori.²¹ Allo stesso tempo, inquadrata nelle più ampie direttrici di Diplomazia pubblica, le iniziative governative legate alla DU - rivolte a un numero elevato di istituzioni multilaterali, rappresentanti istituzionali e selezionati esponenti del mondo culturale e accademico internazionale - segnalano il passaggio della comunicazione *dello* sviluppo da un intento di persuasione e attrazione a uno di costruzione di *network*, dalla ricerca di *soft power* all'affermazione di *social power*, intesa come abilità di elevare le proprie norme e i propri valori a livello internazionale in termini che risultino sia legittimi che desiderabili (van Ham 2010).²²

21 Esempio concreto viene dal progetto *Developing E-learning Resources for the Promotion of Intercultural Dialogue and Mutual Understanding*, finanziato da Baku e sviluppato in cooperazione con l'UNESCO nel quadro dei lavori del Forum on Intercultural Dialogue e coerentemente con il piano d'azione della *International Decade for the Rapprochement of Cultures* (2013-22). Si veda AIDA 2019, 61; UNESCO 2016

22 Sebbene non legata a obiettivi strettamente reputazionali e di elevazione di status, la comunicazione *dello* sviluppo risponde a un'ulteriore e rilevante istanza comunicativa propria della politica estera di Baku e al ruolo di *advocacy* tipico della Diplomazia pubblica. Il riferimento va alla necessità di portare all'attenzione della comunità internazionale la questione, irrisolta, del conflitto in Nagorno-Karabakh, aggregando consensi rispetto alla risoluzione del conflitto nel rispetto dell'integrità territoriale-

Gli schemi cognitivi che informano la DU e la diplomazia degli eventi azerbaigiana contribuiscono dunque a evidenziare la stretta connessione tra due obiettivi prioritari della politica estera azerbaigiana, ovverosia «continuation of our humanitarian and cultural diplomacy course», da una parte, e «development of multiculturalism, intercultural and interfaith dialogue at international stage», dall'altra (Mammadyarov 2017). Entrambi, a loro volta, perseguono scopi eminentemente immateriali, legati alla promozione del prestigio internazionale dell'Azerbaigian, alla costruzione di una nicchia diplomatica fondata sul contributo che il Paese può offrire alla comunità internazionale sulla base dei propri tratti distintivi.

5 Conclusione

La politica estera azerbaigiana, in linea con le caratteristiche delle potenze minori nel sistema internazionale, può essere inquadrata e compresa attraverso la dicotomia tra vulnerabilità e resilienza ai condizionamenti esterni. Piccolo stato senza sbocco al mare incuneato nelle dinamiche di cooperazione e competizione di potenza lungo la triade Russia-Turchia-Iran, l'Azerbaigian ha tradizionalmente sviluppato una pratica di politica estera finalizzata a ridurre la misura della propria vulnerabilità perseguendo strategie di nicchia in grado di rafforzare la propria postura regionale ed elevare il grado di resilienza ai condizionamenti esterni. Mentre il perseguimento di strategie di nicchia di matrice economica - e, nella fattispecie, nel comparto energetico-infrastrutturale - ha rappresentato sin dalla metà degli anni Novanta il principale pilastro sul quale Baku ha fondato la propria postura regionale e la propria resilienza ai condizionamenti ambientali, la DU ha assunto un ruolo centrale nel più ampio tentativo azerbaigiano di perseguire strategie di nicchia di matrice diplomatica.

L'analisi congiunta delle direttrici e modalità di intervento della DU azerbaigiana, da una parte, e della narrativa che informa il ri-

le dell'Azerbaigian. Il conflitto in Nagorno-Karabakh entra nella narrativa istituzionale sulla DU tanto esplicitamente che implicitamente. Esplicitamente, la narrativa del passaggio da paese bisognoso e beneficiario di aiuti a donatore che promuove lo sviluppo si lega alla rappresentazione del dramma passato e presente vissuto dal Paese: dal conflitto e occupazione del territorio nazionale alla continua presenza in Azerbaigian di centinaia di migliaia di sfollati. Implicitamente, attraverso la DU Baku marca e rappresenta la differenza e la gerarchia tra un Azerbaigian che si fa carico dell'onere di sostenere i paesi che registrano un ritardo nello sviluppo e della salvaguardia della stabilità regionale, da una parte, e un'Armenia che, al contrario, rientra per converso in quella categoria di attori internazionali che, responsabili di crisi umanitarie, sono comunemente percepiti - come sottolinea O'Hagan (2016, 5) - come paria della comunità internazionale.

corso all'Umanitarismo come diplomazia, dall'altra, dimostrano la natura eminentemente immateriale degli interessi che la prima è chiamata a tutelare e promuovere. Le direttrici di azione umanitaria dell'Azerbaijan sembrano infatti discostarsi da quelle dei donatori emergenti, tanto per le minori risorse di potere a disposizione di una piccola potenza rispetto a potenze medie e grandi, quanto e più significativamente in termini qualitativi. L'analisi dei flussi di aiuto azerbaijani e del contesto diplomatico-relazionale all'interno del quale essi sono collocati dimostrano, cioè, come la DU di Baku non sembri funzionale all'avanzamento di seppur indiretti interessi economici o commerciali, ma piuttosto di più ampi interessi politico-diplomatici, legati alla proposizione di una nicchia diplomatica fondata sui tratti di unicità del Paese. In maniera non dissimile ad altre potenze minori, la DU diventa cioè parte di una più ampia strategia rivolta a ridimensionare i «rischi legati all'anonimato e alla vulnerabilità» tipici della categoria (Khatib 2013, 418). Si ricorre così a schemi comportamentali creativi tipici delle medie potenze nella prospettiva di elevare status e prestigio dell'Azerbaijan, prospettando e promuovendo il riconoscimento di buona cittadinanza internazionale - attivando un circolo virtuoso che alimenta il posizionamento del Paese sul piano internazionale e il rafforzamento della costruzione nazionale su quello interno, nel quadro di una strategia nella quale la DU si sovrappone ai processi di *Nation Branding* e *Nation Building*.

Su questo sfondo, la DU azerbaijana - e la più ampia diplomazia di nicchia di Baku cui essa può essere ascritta - contribuisce a confermare l'assunto dell'ampliamento dei margini di manovra diplomatica di cui le potenze minori beneficiano nel fluido scenario post-bipolare e la possibilità che esse, attraverso una politica estera creativa che replica schemi comportamentali tipici delle medie potenze, coltivino interessi non circoscritti alla mera preservazione dell'indipendenza nazionale.

Bibliografia

- Agadadashev, Jafar (2013). Ашраф Шихалиев: «Цель агентства AIDA – увеличение числа друзей Азербайджана в мире». 1 News, 21 Feb. URL <https://bit.ly/329WFDA> (2019-10-08).
- AIDA, Azerbaijan International Development Agency (2019). *Humanitarian and Development Assistance Provided by the Republic of Azerbaijan*. Baku: AIDA.
- Alesina, Alberto; Dollar, David (2000). «Who Gives Foreign Aid to Whom and Why?». *Journal of Economic Growth*, 5(1), 33-63.
- Aliyev, Ilham (2015). *Ilham Aliyev Attended the Leaders' Forum of the 38th Session of UNESCO General Conference*. President of the Republic of Azerbaijan. Press release. 17 November 2015. URL <https://en.president.az/articles/16799> (2019-10-08).
- Aliyev, Ilham (2012). *Ilham Aliyev Attended the Opening of the Second Baku International Humanitarian Forum*. President of the Republic of Azerbaijan. Press release. 4 October 2012. URL <https://en.president.az/articles/6335/print> (2019-10-08).
- FAO, Food and Agriculture Organization (2012). *Twenty-eighth FAO Regional Conference for Europe. Baku, Azerbaijan 19 and 20 April 2012*. Report ERC/12/REP. URL <http://www.fao.org/3/md942e/md942e.pdf> (2019-10-08).
- Anholt, Simon (2007). *Competitive Identity: The New Brand Management for Nations, Cities and Regions*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Asgarova, Nigar (2019). «Alliance to Fight Avoidable Blindness, a strategic partnership». AIDA, *Humanitarian and Development Assistance provided by the Republic of Azerbaijan*. Baku: AIDA, 40-3.
- BP, Baku Process (2019). *About the Process*. *Global Strategy for Intercultural Dialogue*. URL <http://bakuprocess.az/baku-process/about-process/> (2019-10-08).
- Berthelemy, Jean-Claude (2005). *Bilateral Donors' Interest Vs. Recipients' Development Motives in Aid Allocation: Do All Donors Behave the Same?*. Paris: HAL. URL <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00193273> (2019-10-08).
- Berthélemy, Jean-Claude (2006). «Bilateral Donors' Interest Vs. Recipients' Development Motives in Aid Allocation: Do All Donors Behave the Same?». *Review of Development Economics*, 10(2), 179-94.
- BIHF, Baku International Humanitarian Forum (2019). *About the Forum*. URL <http://bakuforum.az/> (2019-10-10).
- Callan, Paul; Blak, Jasmin; Thomas, Andria (2013). *Emerging Voices: Callan, Blak, and Thomas on the Landscape of Emerging Aid Donors*. Development Channel: Council on Foreign Relations.
- Ceccorulli, Michela; Frappi, Carlo; Lucarelli, Sonia (2017). «On regional Security Governance Once Again. How Analysis of the Southern Caucasus Can Advance the Concept». *European Security*, 26(1), 59-78.
- Cooper, Andrew; Momani, Bessma (2011). «Qatar and Expanded Contours of Small State Diplomacy». *The International Spectator*, 46(3), 113-28.
- Cooper, Andrew; Shaw, Timothy (eds) (2009). *The Diplomacies of Small States: Between Vulnerability and Resilience*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Cornell, Svante; Karaveli, Halil; Ajeganov, Boris (2016). *Azerbaijan's Formula: Secular Governance and Civic Nationhood*. Stockholm: The Silk Road Studies Program.

- De Lauri, Antonio (2018). *Humanitarian Diplomacy: A New Research Agenda*. Bergen: Chr. Michelsen Institute (CMI Brief no. 2018, 4).
- De Mesquita Bueno, Bruce; Smith, Alastair (2009). «A Political Economy of Aid». *International Organization*, 63(2), 309-40.
- Dreher, Axel; Nunnenkamp, Peter; Thiele, Rainer (2011). «Are 'New' Donors Different? Comparing the Allocation of Bilateral Aid Between Non-DAC and DAC Donor Countries». *World Development*, 39(11), 1950-68.
- Evans, Gareth; Grant, Bruce (1991). *Australia's Foreign Relations in the World of the 1990s*. Melbourne: Melbourne University Press.
- Fink, Günther; Redaelli, Silvia (2011). «Determinants of International Emergency Aid: Humanitarian Need Only?». *World Development*, 39(5), 741-57.
- Frappi, Carlo (2018). «Dipendenza e interdipendenza tra paesi land-locked e di transito. Azerbaijan, Georgia e comparto energetico». Frappi, Carlo; Ferrari, Aldo (a cura di), *Armenia, Caucaso e Asia Centrale. Ricerche 2018*. Venezia: Edizioni Ca' Foscari, 189-207. DOI <http://doi.org/10.30687/978-88-6969-279-6/012>.
- Fuchs, Andreas; Vadlammanati, Krishna Chaitanya (2013). «The Needy Donor: An Empirical Analysis of India's Aid Motives». *World Development*, 44, 110-28.
- Gounder, Rukmani (1995). *Overseas Aid Motivations: The Economics of Australia's Bilateral Aid*. Aldershot: Avebury.
- Griffin, Keith (1991). «Foreign aid after the Cold War». *Development and Change*, 22(4), 645-85.
- Gulrajani, Nilima; Swiss, Liam (2017). *Why Do Countries Become Donors? Assessing the Drivers and Implications of Donor Proliferation*. London: Overseas Development Institute.
- Hanson, Marianne (1999). *Australia and Nuclear Arms Control as Good International Citizenship*. Australian National University: Department of International Relations, Working paper 1.
- Henrikson, Alan (1999). *Ten Types of Small State Diplomacy*. The Fletcher School of Law and Diplomacy, Tufts University. URL https://is.muni.cz/eL/1423/podzim2008/MVZ157/um/TEN_TYPES_OF_SMALL_STATE_DIPLOMACY.pdf (2019-10-08).
- Henrikson, Alan (2005). «Niche Diplomacy in the World Public Arena: the Global 'Corners' of Canada and Norway». Melissen, Jan (ed.), *The New Public Diplomacy Soft Power in International Relations*. Houndmills; New York: Palgrave Macmillan, 67-87.
- Hidayatov, Anar (2018). «Azerbaijan International Development Agency (AIDA) Programmes». *Development Cooperation Review*, 1(1) 13-16.
- Hjertholm, Peter; White, Howard (2000). «Foreign Aid in Historical Perspective». Tarp, Finn (ed.), *Foreign Aid and Development: Lessons Learnt and Directions for the Future*. New York: Routledge, 59-77.
- Hoadley, Stephen (1980). «Small States as Aid Donors». *International Organization*, 34(1), 121-37.
- Hook, Steven (1995). *National Interest and Foreign Aid*. Boulder: Rienner Publishers.
- Ismayilov, Murad (2014). «Power, Knowledge, and Pipelines: Understanding the Politics of Azerbaijan's Foreign Policy». *Caucasus Survey*, 2(1/2), 79-129.
- Khatib, Lina (2013). «Qatar's Foreign Policy: the Limits of Pragmatism». *International Affairs*, 89(2), 417-31.
- Koponen, Juhani; Siitonen, Lauri (2005). «Finland: Aid and Identity». Stokke, Olav; Hoebink, Paul; Stokke, Olav (eds), *Perspectives on European Develop-*

- ment Cooperation: Policy and Performance of Individual Donor Countries and the EU*. New York; London: Routledge, 215-41.
- Kragelund, Peter (2008). «The Return of Non-DAC Donors to Africa: New Prospects for African Development?». *Development Policy Review*, 26(5), 555-84.
- Lancaster, Carol (2008). «Foreign Aid in the Twenty-First Century. What Purposes?». Picard, Louis; Groelsema, Robert; Buss, Terry, *Foreign Aid and Foreign Policy Lessons for the Next Half-Century*. Armonk; London: M.E. Sharpe, 39-60.
- Lavergne, Real (1989). «Determinants of Canadian Aid Policy». Stokke, Olav (ed.), *Western Middle Powers and Global Poverty. The Determinants of the Aid Policies of Canada, Denmark, the Netherlands, Norway and Sweden*. Uppsala: The Scandinavian Institute of African Studies, 33-90.
- Lee, Karen (2018). «Entitled to Benevolence? South Korea's Government-Sponsored Volunteers as Public Diplomacy and Development Actors». Pamment, James; Wilkins; Karin Gwinn (eds), *Communicating National Image through Development and Diplomacy: The Politics of Foreign Aid*. Cham: Palgrave Macmillan, 123-42.
- Lumsdaine, D.H. (1993). *Moral Vision in International Politics. the Foreign Aid Regime, 1949-1989*. Princeton: Princeton University Press.
- Mammadyarov, Elmar (2014). «Interview with Mr. Elmar Mammadyarov, Minister of Foreign Affairs of the Republic of Azerbaijan About the Outcome of 2014». Articles and Interviews, Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Azerbaijan. URL <http://mfa.gov.az/en/news/882/2749> (2019-10-08).
- Mammadyarov, Elmar (2017). «Press Release of the Ministry of Foreign Affairs on the outcome of 2017». Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Azerbaijan Press Release, 370/17. URL <http://mfa.gov.az/en/news/909/5410> (2019-10-08).
- Manning, Richard (2006). «Will Emerging Donors Change the Face of International Co-operation?». *Development Policy Review*, 24(4), 371-85.
- Mattern, Janice (2005). «Why 'Soft Power' Isn't So Soft: Representational Force and the Sociolinguistic Construction of Attraction in World Politics». *Millennium: Journal of International Studies*, 33(3), 583-612.
- Morgenthau, Hans (1962). «Preface to a Political Theory of Foreign Aid». *American Political Science Review*, 56(2), 301-9.
- Natalizia, Gabriele (2016). «Armenia, Azerbaijan e Georgia e la distribuzione internazionale del potere». Natalizia, Gabriele (a cura di), *Il Caucaso meridionale. Processi politici e attori di un'area strategica*. Roma: Aracne, 17-46.
- Neumayer, Eric (2003). *The Pattern of Giving Aid: The Impact of Good Governance on Development Assistance*. London; New York: Routledge.
- Noël, Alain; Thérien, Jean-Philippe (1995). «From Domestic to International Justice: the Welfare State and Foreign Aid». *International Organization*, 49(3). DOI <https://doi.org/10.1017/S0020818300033373>.
- O'Hagan, Jacinta (2016). «Australia and the Promise and the Perils of Humanitarian Diplomacy». *Australian Journal Of International Affairs*, 70(6), 1-13.
- OECD, Organization for Economic Co-operation and Development (2010). *Geographical Distribution of Financial Flows to Developing Countries 2010: Disbursements, Commitments, Country Indicators*. Paris: OECD Publishing.
- OECD (2019). «Azerbaijan». Development Co-operation Profiles, OECD Publishing, Paris. DOI <https://doi.org/10.1787/f112d1b2-en>.

- Pamment, James (ed.) (2016). *Intersections Between Public Diplomacy & International Development: Case Studies in Converging Fields*. Los Angeles: Figueroa Press.
- Pamment, James; Wilkins, Karin Gwinn (eds) (2018). *Communicating National Image through Development and Diplomacy: The Politics of Foreign Aid*. Cham: Palgrave Macmillan.
- Regnier, Philippe (2011). «The Emerging Concept of Humanitarian Diplomacy: Identification of a Community of Practice and Prospects for International Recognition». *International Review of the Red Cross*, 93(884), 1211-37.
- Rosser, Andrew; Tubilewicz, Czeslaw (2016). «Emerging Donors and New Contests Over Aid Policy in Pacific Asia». *The Pacific Review*, 29(1), 5-19.
- Rowlands, Dane (2012). «Individual BRICS or A Collective Bloc? Convergence and Divergence Amongst 'Emerging Donor' Nations». *Cambridge Review of International Affairs*, 25(4), 629-49.
- Smith, Kimberly; Yamashiro Fordelone, Talita; Zimmermann, Felix (2010). *Beyond the DAC: The Welcome Role of Other Providers of Co-operation*. OECD Development Co-operation Directorate Issue Brief. URL <https://www.oecd.org/dac/45361474.pdf> (2019-10-08).
- Stokke, Olav (1989). «The Determinants of Aid Policies: Some Propositions Emerging from a Comparative Analysis». Stokke, Olav (ed.), *Western Middle Powers and Global Poverty. The Determinants of the Aid Policies of Canada, Denmark, the Netherlands, Norway and Sweden*. Uppsala: The Scandinavian Institute of African Studies, 275-322.
- Suny, Ronald (2000). «Provisional Stabilities: The Politics of Identities in Post-Soviet Eurasia». *International Security*, 24(3), 139-78.
- United Nations (2015). *Transforming our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development*. URL <https://bit.ly/10Td4Sr> (2019-10-08).
- UNESCO (2016). *Capitalizing on E-learning Resources to Promote Intercultural Dialogue and Mutual Understanding*. URL <https://bit.ly/2IFhuyO> (2019-10-08).
- Van Ham, Peter (2010). *Social Power in International Politics*. London; New York: Routledge.
- Veen, Maurits van der (2011). *Ideas, Interests and Foreign Aid*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Welch Larson, Deborah; Shevchenko, Alexei (2010). «Status Seekers: Chinese and Russian Responses to U.S. Primacy». *International Security*, 34(4), 63-95.
- Wendt, Alexander (1992). «Anarchy Is What States Make of It: The Social Construction of Power Politics». *International Organization*, 46(2), 391-425.
- Wendt, Alexander (2003). «Why a World State is Inevitable». *European Journal of International Relations*, 9(4), 491-542.
- Wendt, Alexander (1999). *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Woods, Ngaire (2008). «Whose Aid? Whose Influence? China, Emerging Donors and the Silent Revolution in Development Assistance». *International Affairs*, 84(6), 1205-21.