



Il decalogo per un negoziato multilaterale di successo

di Alessandro Azzoni

Rappresentante Permanente dell'Italia presso l'OSCE

con una premessa di Paola Severino (Vicepresidente Luiss Guido Carli)

Policy Brief n. 16/2020

La tragedia della pandemia da Covid-19 ha ricordato a tutti quanto sia importante – in linea teorica – il multilateralismo. Le prime risposte all'avanzata del virus, infatti, sono state solo locali e nazionali, con scarsissimi risultati per gestire un fenomeno che è globale per definizione. Negli ultimi mesi però, specialmente nell'Unione europea, la pandemia ha portato a una riscoperta dell'importanza delle organizzazioni multilaterali. Non c'è infatti sfida globale che possa essere affrontata con gli strumenti degli Stati nazionali, sicuramente non una pandemia come l'attuale. È a partire da queste convinzioni che l'Ambasciatore Alessandro Azzoni, Rappresentante Permanente dell'Italia presso l'OSCE, ha stilato in questo Policy Brief una sorta di “decalogo” che ogni diplomatico dovrebbe seguire per condurre un negoziato multilaterale di successo.



PREMESSA

di Paola Severino

Vicepresidente della Luiss Guido Carli

Il nostro Ateneo è davvero grato a Sua Eccellenza l'Ambasciatore Alessandro Azzoni per aver accettato l'invito a tenere questa **lecture**, un'occasione unica – per noi docenti, per gli allievi e tutta la comunità Luiss – per discutere un tema tanto affascinante quanto complesso come quello del negoziato multilaterale, tema tra l'altro mai così attuale come in questa fase storica, sconvolta dalla pandemia da Covid-19 e testimone di crisi di vario genere nel classico ordine internazionale.

L'Ambasciatore non ha bisogno di presentazioni. Laureato in Scienze Politiche all'Università "Cesare Alfieri" di Firenze, è entrato nel corpo diplomatico della Repubblica italiana nel 1991. Negli anni successivi si è distinto in una serie di importanti ruoli diplomatici, in particolare in Spagna, in Senegal, in Turchia e alle Nazioni Unite, così come pure alla Farnesina. Nel 2018, durante la Presidenza italiana dell'OSCE (l'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa), ha ricoperto il ruolo di Presidente del Consiglio permanente della stessa organizzazione internazionale. Oggi è Ambasciatore e Rappresentante permanente dell'Italia sempre presso l'OSCE a Vienna.

L'Ambasciatore Azzoni, alla luce della sua conoscenza approfondita dell'arte diplomatica e in virtù del suo osservatorio davvero privilegiato, potrà offrirci dunque un'analisi originale e da **insider** della complessa realtà dei negoziati multilaterali. Ricordo ancora con grande piacere una intensa conversazione avuta con lui proprio su questi temi, conversazione avvenuta durante la mia prima missione a Vienna come Rappresentante Speciale del Governo italiano per la lotta alla corruzione, durante la quale potei rendermi conto in prima persona della sua competenza ed esperienza in materia. Esattamente in quel momento pensai che sarebbe stato importante offrire agli studenti e alla comunità Luiss la possibilità di ascoltare dall'Ambasciatore Azzoni alcune riflessioni sulla diplomazia multilaterale. Ritengo dunque che oggi possiamo ritenerci fortunati a essere resi partecipi di almeno una parte della sua esperienza. Perciò spero anche che questo sia solo il primo di una serie di incontri dell'Ambasciatore Azzoni con i nostri ragazzi all'Università Luiss Guido Carli.

IL DECALOGO PER UN NEGOZIATO MULTILATERALE DI SUCCESSO



di Alessandro Azzoni

Rappresentante Permanente dell'Italia presso l'OSCE

La tragedia della pandemia da Covid-19 ha ricordato a tutti quanto sia importante – in linea teorica – il multilateralismo. Le prime risposte all'avanzata del virus, infatti, sono state solo locali e nazionali, con scarsissimi risultati per gestire un fenomeno che è globale per definizione. Negli ultimi mesi però, specialmente nell'Unione europea, la pandemia ha portato a una riscoperta dell'importanza delle organizzazioni multilaterali. Non c'è infatti sfida globale che possa essere affrontata con gli strumenti degli Stati nazionali, sicuramente non una pandemia come l'attuale.

Allo stesso tempo, però, il multilateralismo “in carne e ossa” fa fatica a dispiegarsi in questi mesi, anche per ragioni tecniche. Certo, abbiamo imparato a destreggiarci con tutti gli strumenti di comunicazione e connessione possibili ormai, tuttavia quella via Rete non è vera diplomazia. Abbiamo perso totalmente il contatto personale che è decisivo per ogni negoziato multilaterale. Quasi tutti i negoziati multilaterali trovano una soluzione nei corridoi, non nelle stanze ufficiali deputate alla trattativa; senza corridoi, è difficile arrivare a un risultato. Da settimane osservo, per esempio, che gli ambasciatori di Paesi retti da regimi politici meno liberi dei nostri esprimono posizioni molto più dure e nette che in passato; è la dimostrazione che questi diplomatici sentono molto più vicino a sé il controllo delle proprie autorità politiche. Quindi la diplomazia multilaterale è decisamente menomata dalla pandemia.

In attesa di un ritorno alla normalità su questo fronte, vorrei svolgere però una riflessione più generale sul multilateralismo. Negli ultimi anni ho notato infatti che **lo studio delle relazioni internazionali e la pratica diplomatica si stanno progressivamente allontanando** tra loro. Nei due campi si parlano linguaggi sempre più incomprensibili tra loro, col rischio di creare un vuoto incolmabile tra i due mondi. Da una parte l'accademia indulge in definizioni e teorie delle relazioni internazionali i cui legami con la realtà sono spesso soltanto quelli che gli accademici trovano **a posteriori**. Da diplomatico, chiamato ad operare nella realtà quotidiana e con gli strumenti a disposizione, in un mondo diventato assai meno comprensibile di quanto fosse in passato, questa è la sensazione che provo dopo aver letto un articolo di un qualsiasi think tank: concetti rotondi, espressi elegantemente, ma – se devo essere onesto – quasi inutili quando si tratta di incidere concretamente nell'arena internazionale. Dall'altra parte la diplomazia, o almeno quella parte della diplomazia che ancora tenta di andare oltre gli sforzi quotidiani per rispondere alle sfide contingenti, rischia di perdere di vista la strategia sottostante e le ragioni che vi sono dietro. Noi diplomatici rischiamo di diventare così un gruppo di **practitioner**, tecnicamente qualificati certo, ma privi di riferimenti teorici. In Italia, con le nostre storiche difficoltà nel delineare e perseguire il nostro interesse nazionale, è particolarmente difficile per un diplomatico distinguere tra le tendenze strutturali e il rumore di fondo.

La sola risposta alla divergenza crescente tra teoria e pratica nelle relazioni internazionali è un'osmosi di livello superiore tra le due. Per questa ragione ho pensato di ragionare su quanto accaduto nel 2018, anno di Presidenza italiana dell'OSCE. Un osservatorio privilegiato, visto che l'OSCE è la più



grande organizzazione regionale esistente, composta di 57 Stati membri, dedita in particolare al tema della sicurezza, con la peculiarità di avere un certo numero di Stati membri addirittura in conflitto tra loro. Dalla riflessione sul lavoro mio e dei miei colleghi nasce una sorta di “decalogo” del negoziatore multilaterale. Quest’ultimo cosa deve fare per negoziare con successo? (n.b. I punti che seguono sono solo ed esclusivamente nell’ordine anarchico in cui mi sono venuti in mente).

- 1) **Mostrare leadership.** Un negoziato presuppone e presume una capacità di **leadership**. La prontezza a condurre un negoziato è una delle applicazioni pratiche della **leadership**. Essere pronti al dialogo e avere ben chiare le proprie priorità dimostra che, per ottenere quanto nelle nostre possibilità e quanto riteniamo utile per tutti, siamo pronti a fare sacrifici.
Un breve esempio dalla nostra Presidenza? La **Dichiarazione sulla Sicurezza e la Cooperazione nel Mediterraneo** era lungi dall’essere perfetta ma era fondamentale per le priorità geopolitiche dell’Italia, naturalmente. Per il nostro Paese e la nostra Presidenza era importante che arrivassimo a quella Dichiarazione, al di là di alcuni dettagli su cui avremmo auspicato di fare anche meglio. Volevamo quell’intesa a ogni costo, abbiamo mostrato **leadership** dunque, e gli altri Paesi lo hanno capito. Lo stesso è accaduto per la **Decisione per la Prevenzione e la Lotta alla Violenza contro le Donne**.
- 2) **Essere realistici, onesti e coraggiosi.** Un abile negoziatore deve navigare attraverso le crisi senza pessimismo e senza panico, piuttosto rimanendo pronto a cogliere le possibilità che si schiudono anche nei negoziati più duri. Con coraggio, un po’ di immaginazione e senza sotterfugi. C’è bisogno di molto tempo ed energia per costruire credibilità e fiducia, ma entrambe possono essere perse in un istante, specialmente nei negoziati multilaterali. Se sei disonesto, la credibilità che hai accumulato in tutti i negoziati precedenti si dissolverà in breve tempo. Durante la Presidenza italiana dell’OSCE, per esempio, siamo stati sempre molto trasparenti su quali fossero le nostre priorità e questo è stato apprezzato.
- 3) **Capire e far capire che i negoziati non sono un gioco a somma zero.** In troppi ancora ritengono che in un negoziato “se tu perdi, io vinco” e “se tu vinci, io perdo”. Un negoziato di successo non va così. Un negoziato è di successo quando tutte le parti coinvolte possono sentire di uscire almeno in parte vincitrici. In ogni negoziato c’è un qualche prezzo da pagare, ma il pericolo maggiore è quello di sottolineare ciò che non si è stati in grado di ottenere, magari lasciando sullo sfondo ciò che invece si è ottenuto. Se io parto da 50 punti ma conto di arrivare a 100 punti, e lo stesso fa la mia controparte, e se alla fine arriviamo entrambi a 75, allora entrambi abbiamo guadagnato 25 punti. Nessuno ha perso. Una dinamica simile l’ho vista all’opera nelle decisioni prese dall’OSCE a tutela della sicurezza dei giornalisti. Il consenso raggiunto non era scontato, si partiva addirittura da interpretazioni diverse della libertà di stampa, ma alla fine si è raggiunto un equilibrio vincente per tutti.
- 4) **Non essere ossessionati da un obiettivo troppo specifico.** “Nessun accordo” è meglio di “un cattivo accordo”? Non sempre. Certe volte un accordo non perfetto può contenere in sé il seme di un progresso futuro, mentre l’assenza di una qualsiasi intesa può restare tale per sempre. Quando un accordo che non ci piace sembra l’unica opzione rimasta, pensiamo sempre a quale sarebbe il costo di non avere nessun accordo.



5) **Negoziare con i “nostri”, non solo con gli avversari.** Negoziare con i propri responsabili politici o i propri alleati, non soltanto con la controparte, è cruciale per i negoziati multilaterali. È utile infatti fissare prima, con i propri dirigenti politici e alleati, quali sono gli obiettivi su cui puntare e le linee rosse rispetto alle quali non arretrare. Se la controparte deve essere convinta a raggiungere un obiettivo “a valle”, allora quelli che sono “a monte” del negoziato devono essere altrettanto convinti che quanto raggiunto fosse il massimo ottenibile. Mi sono imbattuto troppe volte in quelli che chiamo “ambasciatori a 180 gradi”, ma un abile ambasciatore deve essere un “negoziatore a 360 gradi”. Ci sono negoziatori molto duri con la controparte ma totalmente incapaci di parlare con le proprie autorità politiche. Il buon negoziatore non può essere soltanto un megafono della propria parte, altrimenti mostra di non aver compreso l’arte della diplomazia e soprattutto rischia nei momenti cruciali di vedersi **bypassare** perdendo la credibilità.

Nella nostra esperienza del 2018, ricordo che alcune delle nostre controparti più ostiche – che ovviamente non citerò – hanno avuto la fortuna di avere abilissimi ambasciatori, in grado di convincere le loro stesse autorità a raggiungere dei compromessi nel loro interesse.

6) **Mai esplicitare obiettivi negoziali e linee rosse.** La tentazione un po’ scolastica di fissare pubblicamente obiettivi negoziali e linee rosse all’inizio di una trattativa costituisce un errore piuttosto comune ma molto grave. Comportarsi in questo modo spinge in modo frenetico al cuore della trattativa, facendo perdere margini di manovra, rendendo tra l’altro impossibile ottenere – quando possibile – qualcosa in più delle linee rosse, dato che i nostri interlocutori sanno che comunque alla fine le potremo accettare.

7) **Dialogare con tutti.** A margine e prim’ancora dei negoziati, occorre cercare di stabilire un contatto con tutti gli attori in campo. Sun Tzu diceva che la battaglia perfetta è quella che si vince senza combattere; parafrasandolo, potremmo dire che il negoziato perfetto in ambito multilaterale è quello che nemmeno comincia perché tutte le parti sono convinte già all’inizio dei possibili risultati positivi. Per raggiungere una simile situazione, occorre preparare il terreno nei dettagli e con tutti gli interlocutori, inclusi – lo sottolineo – gli interlocutori più “piccoli”, spesso erroneamente considerati meno importanti, verso i quali conviene sempre mostrare rispetto.

8) **Comprendere le posizioni altrui.** Non vuol dire concordare con la posizione altrui, o giustificarla, ma capire cosa puoi offrire in maniera ragionevole. Anche se sei convinto di avere ragione, è un errore marchiano ritenersi e presentarsi come il detentore di una verità rivelata. Non date mai l’idea di impartire lezioni agli altri, non ridicolizzate mai un interlocutore o le sue tesi perché non c’è modo peggiore per spingerlo a irrigidirsi sulle sue posizioni.

9) **Leggere e scrivere.** Leggere, studiare e analizzare è sempre fondamentale, anche perché spesso pochissimi lo faranno a parte voi. Mettete per iscritto i punti chiave del negoziato, gli obiettivi potenzialmente validi per il vostro punto di vista e quelli accettabili per tutti gli altri. Quando poi si discuteranno i possibili esiti della discussione, magari il confronto inizierà proprio a partire dal vostro canovaccio già scritto.

10) **Essere generosi.** Non va sottostimata l’importanza che può giocare il fatto di mostrare empatia verso la controparte, perfino con accorgimenti all’apparenza minuti come un invito a casa. Per uscire



dagli schemi psicologici troppo rigidi di un negoziato, a volte, è necessario far uscire le controparti dalle rispettive **comfort zone**. La bandiera e il nome del tuo paese, a volte, possono costituire una barriera quasi insormontabile. Cercate di buttarla giù questa barriera, usando tutti i mezzi, inclusa l'arma dell'**Italian way of life** o del nostro apprezzatissimo cibo, per esempio.

11) **Cogliere l'attimo cruciale.** Ci sono momenti cruciali nei quali il capo-negoziatore deve assumere su di sé il peso principale di una battaglia negoziale. Nei negoziati multilaterali, il capo-negoziatore non deve esporsi direttamente e a tutti i costi fin dall'inizio ma deve essere sempre pronto – non appena si ha la sensazione che sia arrivato il momento di farlo – a far pesare la propria presenza. Un intervento diretto e ben calibrato può portare al successo di un negoziato, un mancato intervento diretto invece può portare al fallimento.

12) **Conoscere la lingua.** Gli ultimi due sono consigli davvero “pratici”. Il primo: mai sottostimare il fatto che spesso ci si trova a negoziare in una lingua che non è la propria. Potrete pure essere un grande affabulatore nella vostra lingua madre, ma senza una conoscenza approfondita della lingua del negoziato sarete persi. Meglio, in questi casi, ricorrere a un traduttore piuttosto che pretendere di essere in grado di procedere con una lingua che non si conosce alla perfezione o quasi.

13) **Conoscere le proprie energie.** Il secondo consiglio pratico: tenere presente che a volte il momento della verità di un negoziato può intravedersi solo alle prime ore dell'alba, magari dopo intere giornate di trattative. In frangenti simili, c'è bisogno della massima lucidità per continuare a negoziare e avere magari l'ultima parola. Un collega diplomatico più anziano, anni fa, mi disse: “Vai al bagno ogni volta che puoi, perché non sai quando potrai farlo di nuovo”. Anche dettagli simili possono contribuire a coronare col successo un negoziato multilaterale.