

La «diplomazia degli ostaggi» come strumento di coercizione tra Stati

La «diplomazia degli ostaggi»

Alcuni casi di detenzione di cittadini occidentali all'estero sono generalmente interpretati come iniziative deliberate di coercizione internazionale; in altri termini, le persone arrestate e imprigionate sarebbero diventate, in virtù della loro nazionalità, merce di scambio tra Stati.

Tra i casi recenti comunemente menzionati si possono ricordare quelli del giornalista statunitense Evan Gershkovich in Russia (per esempio, Radnofsky et al. 2023), del funzionario svedese dell'Unione Europea Johan Floderus in Iran (Steviss-Gridneff 2023) e, fino alla liberazione nel 2021, dei cittadini canadesi Michael Kovrig e Michael Spavor in Cina (tra gli altri, si veda Gilbert e Rivard Piché 2021/2022).

Negli ultimi anni, molti esperti hanno attirato l'attenzione sul fenomeno della detenzione arbitraria di cittadini stranieri come leva di politica estera. Essa assume una posizione ambigualmente intermedia tra la detenzione legittima e il sequestro illegale di una persona da parte di uno Stato (Gilbert e Rivard Piché 2021/2022). Spesso definita in inglese come «diplomazia degli ostaggi» (*hostage diplomacy*), questa pratica controversa non costituisce certamente una novità nella politica internazionale, ma negli ultimi anni ha destato sempre più attenzione e preoccupazione, specialmente dalla prospettiva dei Paesi occidentali.

Nonostante la rilevanza del tema, le informazioni dettagliate in materia rimangono limitate. Innanzitutto, identificare e classificare i casi che possano essere effettivamente ricondotti alla categoria di «diplomazia degli ostaggi» è problematico (tra gli altri, Walt 2021; Nadjibulla e Foggett 2023). La raccolta di informazioni e dati è poi ostacolata dalla riservatezza con cui gli Stati tendono a trattare questi casi e dall'esigenza di tutelare la *privacy* dei singoli individui coinvolti (Nadjibulla e Foggett 2023).

La logica politica della «diplomazia degli ostaggi»

La «diplomazia degli ostaggi» di fatto pone singoli cittadini inermi al centro di un complicato calcolo politico nel quale i governi degli Stati di appartenenza dei soggetti arrestati, detenuti o condannati sono chiamati a bilanciare l'obiettivo della loro liberazione con delicate considerazioni politiche, di sicurezza, economiche o comunque inerenti alla protezione dell'interesse nazionale.

Le difficoltà sono ulteriormente aggravate dal fatto che gli Stati responsabili di questa pratica di solito si servono formalmente delle proprie norme e procedure nazionali e/o invocano questioni di sicurezza nazionale allo scopo di creare una sorta di velo di legalità o di legittimità per giustificare le proprie iniziative di natura politica (in particolare, Nadjibulla e Foggett 2023; si veda anche Lau 2021).

La «diplomazia degli ostaggi» può essere impiegata per perseguire diversi scopi di politica estera, compresi il rilascio di propri cittadini detenuti all'estero, l'ottenimento di specifiche concessioni di natura politica, economica o di altro tipo, la segnalazione del proprio livello di risolutezza sulla scena internazionale. D'altra parte, gli Stati che si servono di questa pratica devono mettere in conto che essa può danneggiare la loro reputazione internazionale (Walt 2021).

Spesso la «diplomazia degli ostaggi» è utilizzata contro Stati democratici da parte di Stati autoritari rivali o nemici (sebbene non manchino i casi in cui anche Stati autoritari o con tendenze autoritarie partner o alleati delle democrazie occidentali siano stati accusati di utilizzare tale pratica ostile). Questo strumento coercitivo può poi trovare condizioni favorevoli per la sua applicazione nell'attuale contesto internazionale di incremento della competizione e della contrapposizione tra

alcuni Stati democratici occidentali e importanti Stati autoritari non occidentali, come, pur con modalità diverse, la Federazione Russa, l'Iran (si veda Ferstman e Sharpe 2022) e la Cina.

Secondo alcuni esperti (Nadjibulla e Foggett 2023), in aggiunta a concessioni specifiche, alcuni di questi Stati autoritari sarebbero interessati a mettere in discussione l'intero «ordine internazionale liberale», basato su istituzioni e regole internazionali, promosso dagli Stati Uniti e dai loro alleati dopo la Seconda guerra mondiale (si veda, tra gli altri, Parsi 2022).

Le risposte alla «diplomazia degli ostaggi»

Nel fronteggiare questa minaccia, gli Stati democratici devono gestire un complesso dilemma, al contempo di ordine morale e politico-strategico (tra gli altri, Gilbert 2022). Da una parte, sono chiamati a prendersi cura della sorte dei propri concittadini detenuti; dall'altra, devono evitare di «premiare» la controparte con concessioni rilevanti, rischiando peraltro di incoraggiare involontariamente altri comportamenti simili in futuro.

Opzioni alternative, come quelle di ridurre a monte il rischio che si presentino casi di detenzione arbitraria all'estero (in particolare, dissuadendo i propri cittadini dal recarsi in determinati Paesi considerati a rischio) e di imporre dei costi agli Stati che utilizzano tale strumento di coercizione (per esempio, attraverso l'applicazione di sanzioni), presentano limiti, oneri e rischi non trascurabili (in particolare, Gilbert 2022).

Di recente si sono registrate importanti iniziative a livello nazionale e multilaterale in questo campo. Per esempio, nel 2022, il Presidente degli Stati Uniti ha firmato un apposito *Executive Order* (n. 14078) nel quale ha dichiarato uno stato di «emergenza nazionale» per affrontare la «minaccia inusuale e straordinaria» della «presa di ostaggi e detenzione ingiusta di cittadini statunitensi all'estero». Numerosi Stati occidentali, così come l'Unione Europea (UE), hanno diramato, inoltre, allerte per raccomandare ai propri cittadini di non recarsi in alcuni Paesi già accusati di utilizzare questa pratica.

Negli ultimi anni, sono state messe in campo anche iniziative di carattere multilaterale. Nel 2021, in particolare, il governo del Canada ha lanciato la Dichiarazione contro la detenzione arbitraria nelle relazioni tra Stati (*Declaration Against Arbitrary Detention in State-to-State Relations*). Sostenuta da oltre settanta Stati di diverse regioni del mondo (tra cui l'Italia), nonché dall'UE, la Dichiarazione, giuridicamente non vincolante, fornisce una prima cornice per prospettive di cooperazione multilaterale (Toomey 2022).

Conclusioni

Il contributo ha esaminato la pratica della detenzione arbitraria di cittadini stranieri come leva di politica estera, nell'ambito di un contesto internazionale che appare sempre più segnato da tensioni e conflitti tra Stati, comprese grandi potenze.

Gli Stati democratici occidentali, in particolare, nel mantenere l'impegno per la protezione dei propri cittadini all'estero, sono chiamati a sviluppare e applicare strategie e strumenti per esercitare deterrenza e per punire coloro che siano intenzionati ad usare tale pratica o che decidano di servirsene, laddove possibile anche con iniziative multilaterali.

Bibliografia

- Ferstman C. e Sharpe M. (2022). Iran's Arbitrary Detention of Foreign and Dual Nationals as Hostage-taking and Crimes Against Humanity. *Journal of International Criminal Justice* 2: 403-435.
- Gilbert D. (2022). The Prisoners Dilemma. *Foreign Affairs*, 24 agosto, testo disponibile al sito: <https://www.foreignaffairs.com/united-states/prisoners-dilemma-america-adapt-hostage-taking> (consultato il 4 ottobre 2023).
- Gilbert, D. e Rivard Piché G. (2021/2022). Caught Between Giants: Hostage Diplomacy and Negotiation Strategy for Middle Powers. *Texas National Security Review* 1: 12-32.
- Lau B. (2021). "Hostage Diplomacy" - A Contemporary State Practice outside the Reach of International Law?. *Georgetown Journal of International Law* 53: 343-398.
- Nadjibulla V. e Foggett S. (2023). *Citizens for Leverage: Navigating State Hostage-Taking in a Shifting Geopolitical Landscape*. Special Report. The Soufan Center, settembre, testo disponibile al sito: <https://thesoufancenter.org/research/citizens-for-leverage-navigating-state-hostage-taking-in-a-shifting-geopolitical-landscape/> (consultato il 4 ottobre 2023).
- Parsi V. E. (2022). *Titanic. Naufragio o cambio di rotta per l'ordine liberale*. Bologna: Il Mulino.
- Radnofsky L. Strobel W.P. e Viswanatha A. (2023). Evan Gershkovich's Arrest Marks a New Era of Hostage Diplomacy, 2 aprile, testo disponibile al sito: <https://www.wsj.com/articles/wsj-reporter-evan-gershkovich-russia-detained-hostage-diplomacy-f5545f85> (consultato il 4 ottobre 2023).
- Stevis-Gridneff M. (2023). E.U. Official from Sweden Imprisoned in Iran for Over 500 Days. *The New York Times*, 4 settembre, testo disponibile al sito: <https://www.nytimes.com/2023/09/04/world/europe/iran-sweden-prisoners-johan-floderus.html> (consultato il 4 ottobre 2023).
- Toomey L. T. (2022). The Declaration Against Arbitrary Detention in State-to-State Relations: A New Means of Addressing Discrimination Against Foreign and Dual Nationals?. *Harvard Human Rights Journal*, 35, 233-253.
- Walt S. M. (2021). Why 'Hostage Diplomacy' Works. *Foreign Policy*, 17 febbraio, testo disponibile al sito: <https://foreignpolicy.com/2021/02/17/why-hostage-diplomacy-works/> (consultato il 4 ottobre 2023).