

Qual è il procedimento di sospensione/espulsione dall'Organizzazione degli Stati Americani e per quali motivi può essere disposto

*Laura Alessandra Nocera**

Abstract

The Organization of American States (OAS) is an international organization build to promote solidarity and political cooperation among American States. In order to achieve its purposes, it provides a procedure of suspension/expulsion of a member State in case of violation of human rights and fundamental liberties. The chronicle analyzes the procedure and deals with specific cases of Cuba and Honduras..

Keywords: Organization of American States – suspension – expulsion – Cuba – Honduras.

SOMMARIO: 1. L'Organizzazione degli Stati Americani. 2. Il procedimento di sospensione/espulsione dall'OSA. 3. I casi storici di sospensione. 4. Rischi attuali.

1. L'Organizzazione degli Stati Americani

L'Organizzazione degli Stati Americani (OSA), nota anche con l'acronimo spagnolo OEA da *Organización de los Estados Americanos* e con l'acronimo inglese OAS da *Organization of American States*, è un'organizzazione internazionale di carattere regionale che comprende attualmente 35 Stati del continente americano (oltre a 70 osservatori permanenti tra paesi esterni e organizzazioni internazionali, come l'Unione Europea). Sorta nel 1948 con la firma da parte di 21 paesi della Carta dell'Organizzazione degli Stati Americani o

* Assegnista di Ricerca Post-Doc presso il Dipartimento di Studi Internazionali, Giuridici e Storico-Politici, Università degli Studi di Milano. Citazione consigliata: L.A. Nocera, *Qual è il procedimento di sospensione/espulsione dall'Organizzazione degli Stati Americani e per quali motivi può essere disposto*, in *Nuovi Autoritarismi e Democrazie: Diritto, Istituzioni e Società (NAD)*, n.1/2019, pp. 169-173. Cronaca pubblicata in *Osservatorio su Nuovi Autoritarismi e Democrazie* il 27.02.2019 (<http://nad.unimi.it/what-is-the-suspension-from-the-organization-of-american-states/>).

Carta democrática (in vigore dall'1 dicembre 1951), lo scopo principale dell'organizzazione è costituito dal dialogo politico multilaterale al fine di mantenere la pace, i valori democratici e il rispetto dei diritti umani nel continente.

Come per tutte le organizzazioni internazionali, anche la Carta democrática dell'OSA prevede un dispositivo di salvaguardia dei principi di cui si fa promotrice, che include il procedimento di sospensione/espulsione dall'Organizzazione di un Paese membro nel caso in cui sia compromesso il rispetto dei diritti umani e dei valori democratici. Tale procedimento è utilizzato solo come *extrema ratio*, tanto che, storicamente, l'Organizzazione è arrivata a formalizzare una sospensione di un Paese membro solo in due casi, ritenuti particolarmente critici.

2. Il procedimento di sospensione/espulsione dall'OSA

Il procedimento di sospensione è previsto e disciplinato all'interno della *Carta democrática* dell'Organizzazione degli Stati Americani per gravi violazioni dei diritti umani e/o dei principi democratici fondamentali, che l'organizzazione stessa si propone di preservare e sviluppare. L'articolo 20 della Carta, nello specifico, nel caso in cui siano ravvisate situazioni di palese e grave violazione dei diritti umani o di sovvertimento dell'ordinamento democratico all'interno dei paesi membri, dà la facoltà al Segretario Generale dell'Organizzazione di convocare immediatamente il Consiglio Permanente, così da addivenire a una soluzione comune, adottando le decisioni che sembrano più convenienti nel caso. Il Consiglio Permanente può disporre di tutti i mezzi diplomatici necessari per promuovere la normalizzazione della democrazia (cd. «buenos oficios») e, solo nell'eventualità in cui questi ultimi falliscano il loro scopo o se l'urgenza del caso in questione non consenta la loro applicazione, il Consiglio può convocare immediatamente una sessione straordinaria dell'Assemblea Generale per adottare le decisioni che saranno ritenute più appropriate. Secondo l'articolo 21 della Carta, se l'Assemblea Generale, convocata in seduta straordinaria, constata che è avvenuta nel Paese in esame una vera e propria frattura con l'ordinamento democratico («la ruptura del orden democrático») e che gli strumenti diplomatici previsti dalla *Carta* non hanno dato risultati o è stato impossibile utilizzarli («que las gestiones diplomáticas han sido infructuosas»), può essere avviato il procedimento di sospensione/espulsione dello Stato membro dall'Organizzazione degli Stati Americani.

Il procedimento di sospensione, secondo la *Carta*, richiede la presentazione della decisione dell'Assemblea Generale e la sua approvazione da parte dei 2/3 dei Paesi membri. È immediatamente efficace nel momento stesso della sua approvazione, senza che siano emessi provvedimenti esecutivi. Inoltre, la sua durata dipende dalla valutazione che Consiglio e Assemblea daranno in futuro in merito al ritorno alla normalizzazione della democrazia nel Paese sospeso: se l'ordinamento democratico è ripristinato e cessano le violazioni dei diritti umani,

l'Organizzazione degli Stati Americani può decidere di rimuovere la sospensione dello Stato.

3. I casi storici di sospensione

Storicamente, in soli due casi l'Organizzazione degli Stati Americani ha proceduto alla sospensione/espulsione di uno Stato membro; non si è verificato, invece, alcun caso in cui uno Stato membro si sia auto-sospeso. Il primo caso riguarda Cuba, esclusa dall'Organizzazione nel 1962 e non ancora rientrata. I motivi della sospensione di Cuba sono rintracciabili nel suo avvicinamento all'Unione Sovietica durante la Guerra Fredda, alleanza che ha raggiunto il suo apice nel 1962 con la concessione ai sovietici di costruire una base missilistica nucleare in territorio cubano, di fatto vicina al confine statunitense. Dal 22 al 31 gennaio 1962, l'ottavo Incontro dei Ministri degli Esteri dell'OSA approvò un documento in cui si riscontrava il pericolo della “deriva comunista” del regime cubano, che aveva messo a disposizione dell'Unione Sovietica un luogo militarizzato. Per tali ragioni – e su esplicita pressione statunitense –, il 31 gennaio 1962 fu approvata la Risoluzione VI con cui era istituito un Comitato speciale per la Sicurezza contro la sovversione comunista che sospendeva Cuba dall'Organizzazione degli Stati Americani per violazione dei diritti umani, particolarmente evidente nella fuga di cittadini cubani all'estero, e per sovvertimento dell'ordine democratico con l'installazione di basi militari sovietiche e la costituzione di uno Stato basato sui principi del socialismo sovietico. Al contempo, il 7 febbraio dello stesso anno, con il Proclama n.3447, il presidente statunitense Kennedy varava un embargo nei confronti di tutti i prodotti commerciali scambiati con Cuba (cd. *bloqueo*), tuttora gravoso per l'economia del Paese caraibico. Sul punto, le Nazioni Unite si sono più volte espresse contro l'embargo statunitense, qualificandolo come un atto simile al genocidio (in base alla definizione che dà di quest'ultimo la Convenzione per la prevenzione e la repressione del delitto di genocidio). Nell'ottobre 2011, l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite ha approvato una mozione per chiedere agli Stati Uniti la sua rimozione, posizione confermata successivamente nel 2013 e nel 2014, anno in cui, in occasione della ripresa dei rapporti diplomatici tra i due Stati, il Presidente Obama si è detto disponibile a riconsiderare la situazione cubana. L'amministrazione Trump, invece, ha attualmente rinnovato l'embargo fino a quando non saranno indette libere elezioni nel Paese. Un tentativo di far rientrare Cuba all'interno dell'Organizzazione degli Stati Americani nel 2009 è recentemente fallito, anche per la risposta negativa di Castro.

Il secondo caso di sospensione dall'Organizzazione degli Stati Americani si è verificato contro l'Honduras con la Risoluzione II, approvata dalla XXXVII Assemblea straordinaria il 4 luglio 2009, a causa del *golpe* militare che aveva rovesciato, il 28 giugno dello stesso anno, il Presidente Manuel Zelaya, costringendolo all'esilio (cd. *pijiamazo*, dal fatto che Zelaya è stato materialmente prelevato da casa e costretto ad abbandonare il Paese durante la notte, mentre era

ancora in pigiama). Nel dettaglio, Zelaya aveva tentato di far approvare una legge di revisione costituzionale, peraltro in modo extra-istituzionale, che gli assicurasse la rieleggibilità e maggiori poteri presidenziali. L'Assemblea dell'OSA ha deciso di sospendere l'Honduras votando all'unanimità proprio per una grave frattura dei principi dell'ordinamento democratico, culminata quando l'esercito non ha consentito il ritorno di Zelaya, ostacolando l'atterraggio del suo aereo. Nel 2011, Zelaya è tornato in Honduras, ricevendo l'amnistia per ogni atto o fatto commesso durante gli scontri civili successivi al *golpe*. Per questo motivo, l'Assemblea dell'OSA, con la mediazione della Colombia, ha ritirato la sospensione votata due anni prima, reintegrando a tutti gli effetti l'Honduras all'interno dell'Organizzazione. Sono mancati solo i consensi dell'Ecuador, che ha votato contro in quanto, benché Zelaya sia stato amnistiato da ogni accusa, i responsabili civili e militari della sua deposizione non sono mai stati puniti, e del Venezuela, che ha votato con "riserve", peraltro non espresse né chiarite.

4. *Rischi attuali*

Le profonde crisi politiche dell'ultimo anno in Nicaragua e le ripetute violazioni di diritti umani del governo Ortega hanno fatto ipotizzare, già nel maggio 2018, l'eventualità di ricorrere nella procedura di sospensione/espulsione da parte dell'Organizzazione degli Stati Americani, discussa al Consiglio Permanente dell'11 gennaio 2019.

Inoltre, il Venezuela aveva annunciato la volontà di uscire dall'Organizzazione nell'aprile del 2017 (intenzione ribadita nel giugno 2018, tuttora in sospenso in attesa di una definizione dell'attuale instabilità politica). Si tratterebbe di un precedente unico nella storia dell'Organizzazione.

Riferimenti bibliografici

R. Nocera, A. Trento, *America latina, un secolo di storia: dalla rivoluzione messicana a oggi*, Carocci, Roma, 2013.

R. Nocera, *Stati Uniti e America latina dal 1823*, Carocci, Roma, 2009.

Per tutti i documenti relativi all'Organizzazione degli Stati Americani, si rinvia al sito istituzionale: www.oas.org.