

Gli Accordi di Abramo: contenuti e prime riflessioni in merito al riconoscimento della sovranità israeliana

Mattia Colli Vignarelli

Dottore in Giurisprudenza, Università degli Studi del Piemonte Orientale

Il 15 settembre 2020 la Casa Bianca ha ospitato la firma degli [*Abraham Accords Peace Agreements: Treaty of peace, diplomatic relations and full normalization between the United Arab Emirates and the State of Israel*](#) e degli [*Abraham Accords: Declaration of Peace, Cooperation and Constructive Diplomatic and Friendly Relations announced by the State of Israel and the Kingdom of Bahrain*](#), con la partecipazione del Primo ministro israeliano Benjamin Netanyahu e di Abdullah bin Zayed Al Nahyan e Abdullatif Al Zayani, Ministri degli esteri rispettivamente di Emirati Arabi Uniti (EAU) e Regno del Bahrein, e del Presidente degli Stati Uniti Donald Trump. La notizia di un'intesa fra Israele ed Emirati Arabi Uniti era stata anticipata dalla Casa Bianca [*già lo scorso 13 agosto*](#), attraverso il *Joint Statement of The United States, the State of Israel, and the United Arab Emirates*.

Oltre alle due intese, è stata redatta una dichiarazione congiunta, la [*Abraham Accords Declaration*](#), che porta la firma dei rappresentanti dei quattro Stati coinvolti, nella quale le Parti accolgono positivamente «the progress already made in establishing diplomatic relations between Israel and its neighbors in the region under the principles of the Abraham Accords» e gli sforzi per consolidare ed espandere tali relazioni.

Sul piano squisitamente politico, gli *Accordi di Abramo* sanciscono la normalizzazione delle relazioni diplomatiche fra Israele e i due Stati, che in tal modo si uniscono a Egitto (1979) e Giordania (1994) nel novero dei Paesi arabi che hanno compiuto formalmente questo passo, primi fra gli Stati del Golfo Persico. A tali Stati si unirà ufficialmente anche il Sudan, come annunciato il 23 ottobre con il [*Joint Statement of the United States, the Republic of Sudan, and the State of Israel*](#).

Gli Accordi si compongono, come anticipato sopra, di una dichiarazione congiunta fra le Parti e due documenti principali – la dichiarazione di pace fra Bahrain e Israele e il Trattato di Pace fra Emirati Arabi Uniti e Israele – il cui contenuto merita una breve disamina nella prospettiva del diritto internazionale.

La dichiarazione di pace fra Bahrain e Israele è un documento giuridicamente non vincolante, attraverso il quale i due Stati affermano di voler aprire «an era of friendship and cooperation» fra loro, nonché di voler ricercare la stabilità, prosperità e sicurezza del Medio Oriente. Le Parti sottolineano il comune impegno nella promozione della pace e della sicurezza nella regione, inserendo un riferimento agli sforzi per una soluzione del conflitto israelo-palestinese che sia «just, comprehensive, and enduring». Stante l'obiettivo

di avviare una nuova fase nelle reciproche relazioni, le Parti definiscono l'obiettivo di dare vita ad una serie di accordi bilaterali su diverse materie, riconoscendo la «historic opportunity» del momento. La dichiarazione si chiude sottolineando la partecipazione di Donald Trump quale mediatore, con un ringraziamento «for his untiring efforts and unique and pragmatic approach to further the cause of peace, justice and prosperity for all the peoples of the region».

La dichiarazione ha prodotto i suoi primi effetti lo scorso 18 ottobre, con la visita di una delegazione congiunta USA-Israele presso Manama, capitale del Bahrain. Nell'occasione, Israele e Bahrain hanno firmato otto *Memoranda of Understanding* per avviare un percorso di cooperazione in ambito economico, nel campo dell'aviazione civile, fra i ministeri delle finanze, nel settore delle comunicazioni e dei servizi postali, in quello dell'agricoltura e, infine, fra i Ministeri degli esteri, prevedendo l'esenzione dell'obbligo di visto per i diplomatici e la cooperazione fra le rispettive Camere di commercio. Oltretutto, i due Stati hanno firmato un *Joint Communiqué* per la formalizzazione delle loro relazioni diplomatiche.

Il Trattato di pace fra Emirati Arabi Uniti e Israele rappresenta l'elemento più significativo degli *Accordi di Abramo* dal punto di vista giuridico. Esso è redatto in forma solenne, con la previsione della ratifica ad opera delle parti e dello scambio degli strumenti di ratifica (art. 10), al quale seguirà l'entrata in vigore del Trattato. È inoltre prevista, a norma dell'art. 102 della Carta ONU, la trasmissione del Trattato al Segretario generale, al fine della sua registrazione (art. 12). Il Trattato è stato approvato dal Governo israeliano il 12 ottobre scorso e ratificato dalla Knesset, il Parlamento israeliano, il 15 ottobre. Il Governo degli EAU lo ha approvato il 20 ottobre e sono in corso le procedure costituzionalmente previste per la ratifica.

Il Trattato si compone di dodici articoli e presenta un allegato nel quale le Parti si accordano su alcuni principi guida per la redazione dei futuri accordi bilaterali, secondo quanto previsto all'art. 5. Rispetto alle sfere di comune interesse indicate a titolo non esaustivo nel Trattato, non sono presenti principi guida in materia di visti e servizi consolari, né in materia di istruzione. Esso stabilisce formalmente la normalizzazione dei rapporti diplomatici fra le parti e richiama come principi generali le disposizioni della Carta ONU e «the principles of international law governing relations among States», riconoscendo reciprocamente la sovranità degli Stati. Inoltre, l'art. 3 dispone l'apertura delle rispettive ambasciate «as soon as practicable» dopo la firma del Trattato.

Fra le disposizioni del Trattato si segnalano l'art. 6, il quale prevede l'impegno delle Parti per l'istituzione di un High-Level Joint Forum for Peace and Co-Existence con l'obiettivo di promuovere i valori di «mutual understanding, respect, co-existence and a culture of peace between their societies in the spirit of their common ancestor, Abraham», e l'art. 7, che enuncia l'obiettivo delle Parti di sviluppare e avviare una *Strategic Agenda for the Middle East* al fine di potenziare la cooperazione nella regione, insieme agli Stati Uniti «and others, as appropriate». Il Forum e l'Agenda, stando a quanto previsto dal Trattato, dovrebbero contribuire, insieme agli Accordi di Abramo stessi, alla pace, alla prosperità e alla stabilità della regione.

L'esposizione dei contenuti degli Accordi di Abramo permette la formulazione di alcune preliminari considerazioni. Innanzitutto, nonostante la differente natura giuridica

dei due strumenti utilizzati, essi rispondono ai medesimi obiettivi politici. In particolare, per quanto riguarda gli Stati Uniti, la firma degli Accordi sembra rispondere ad esigenze di politica interna ben definite, in prossimità delle elezioni presidenziali. Allo stesso modo, il Primo ministro israeliano Benjamin Netanyahu si trova ad affrontare difficoltà politiche interne, aggravate peraltro dallo sviluppo della pandemia da Covid-19 nel Paese. Gli Accordi sono descritti come un grande successo nella politica estera del Primo Ministro e costituiscono la promessa di grandi opportunità per una nuova espansione economica, politica e militare.

I due Stati del Golfo, primi nella regione a compiere formalmente il passo della normalizzazione dei rapporti diplomatici con Israele, sanciscono [una realtà di fatto](#) già evidente ormai da almeno un decennio, data l'esistenza significativa di interessi convergenti fra gli attori coinvolti dal punto di vista militare ed economico. I Paesi arabi del Golfo hanno iniziato ormai da diversi anni ad intrattenere rapporti più o meno formali, relazioni economico-finanziarie, d'*intelligence* e di sicurezza con Israele.

Sul piano giuridico, è interessante notare come gli Accordi – e in particolare il Trattato fra Israele ed EAU – rappresentino un riconoscimento esplicito della sovranità israeliana, secondo quanto previsto dall'art. 2. In tale prospettiva, è inevitabile domandarsi a quale territorio faccia riferimento tale riconoscimento, poiché la risposta al quesito implica conseguenze sulla sua stessa efficacia, nonché sulla responsabilità internazionale dei contraenti, dal momento che l'occupazione da parte di Israele dei Territori palestinesi si configura come un illecito internazionale. Infatti, qualora la portata del riconoscimento dovesse estendersi anche ai Territori occupati da Israele, esso potrebbe ritenersi invalido, o quantomeno costituire un illecito internazionale, in violazione dell'[obbligo di non riconoscimento](#), considerato dalla dottrina maggioritaria parte del diritto consuetudinario e disciplinato all'art. 41 del Progetto di Articoli sulla responsabilità degli Stati. Tale obbligo impone agli Stati terzi di astenersi da qualunque comportamento – compresi quelli concludenti – che possano costituire riconoscimento di una situazione illecita sul piano internazionale.

In merito all'applicazione dell'obbligo di non riconoscimento alla situazione di occupazione dei Territori palestinesi da parte di Israele, è opportuno richiamare in particolare – oltre alle Risoluzioni 252 (1968), 267 (1969), 298 (1971), 446 (1979) e 465 (1980) del Consiglio di Sicurezza – la [Risoluzione 478 \(1980\)](#) del 20 Agosto 1980, nella quale il Consiglio di Sicurezza, oltre a non riconoscere la [«Basic Law»](#) di Israele che rivendicava Gerusalemme «complete and united» come capitale né ogni altra azione volta ad alterare il carattere o lo *status* di Gerusalemme, invitava tutti gli Stati Membri ad accettare tale decisione e a ritirare eventuali missioni diplomatiche con Israele dalla città, e la recente [Risoluzione 2334 \(2016\)](#) nella quale il Consiglio ha ribadito ancora una volta il dovere degli Stati «to distinguish, in their relevant dealings, between the territory of the State of Israel and the territories occupied since 1967».

Ora, poiché [secondo le dichiarazioni degli EAU](#) la firma degli Accordi di pace avrebbe assicurato la sospensione dei progetti di annessione in Cisgiordania da parte di Israele (su cui peraltro il Primo ministro israeliano ha affermato di [non aver apportato cambiamenti](#)), si può dedurre che nelle intenzioni degli Emirati il riconoscimento della sovranità di Israele non si estenda a tali territori. Tuttavia, nelle premesse alle disposizioni del Trattato fra Emirati e Israele è presente un richiamo al documento *Vision for Peace*,

Prosperity, and a Brighter Future for Israel and the Palestinian People, che prospetta per la soluzione del conflitto israelo-palestinese il riconoscimento di Gerusalemme quale capitale di Israele, in linea con la scelta [adottata dagli Stati Uniti](#) e con il conseguente spostamento dell'ambasciata statunitense nella città. Inoltre, il Piano per la Pace era stato elogiato già a suo tempo da Arabia Saudita, Egitto, Qatar e gli stessi EAU, avendolo questi ultimi definito [«una seria iniziativa che affronta molte questioni sollevate nel corso degli anni»](#).

Si noti che, in seguito alla decisione degli USA del dicembre 2017, l'Assemblea generale delle Nazioni Unite ha approvato a larga maggioranza (128 voti favorevoli e 9 contrari, con 35 astenuti) la [Risoluzione ES – 10/19](#), la quale afferma, richiamandosi esplicitamente alla Risoluzione 478 (1980), che ogni decisione o azione volta ad alterare il carattere, lo *status* o la composizione demografica di Gerusalemme «[has] no legal effect». La risoluzione invita tutti gli Stati ad astenersi dallo stabilire missioni diplomatiche a Gerusalemme, richiedendo inoltre che essi rispettino le risoluzioni del Consiglio di sicurezza riguardo a Gerusalemme e che non riconoscano alcuna azione o misura contraria a tali risoluzioni. Tale risposta assai significativa della comunità internazionale (si noti che, oltre agli Stati Uniti e Israele, la risoluzione ha incontrato il voto contrario esclusivamente di Guatemala, Honduras, Isole Marshall, Micronesia, Nauru, Palau e Togo) [contribuisce a suggerire l'illiceità dell'azione statunitense](#), nonché chiaramente degli Accordi di Abramo, qualora essi intendano riconoscere la sovranità di Israele sui territori occupati.

Si potrebbe, infine, argomentare che una violazione del principio di non riconoscimento comporti l'invalidità totale e insanabile degli Accordi. Infatti, la rivendicazione della sovranità su Gerusalemme da parte di Israele costituisce una violazione di norme imperative di diritto internazionale. Essendo, pertanto, invalida la situazione a cui gli Accordi si riferiscono, se ne può dedurre la loro stessa invalidità. In altre parole, una violazione del principio di non riconoscimento da parte degli EAU e del Bahrain comporterebbe l'invalidità degli Accordi, in quanto essi affonderebbero le loro radici in una situazione territoriale illegittima, quale è l'occupazione di Gerusalemme Est. Si tratterebbe di invalidità derivata, in base al principio *ex injuria jus non oritur*. Da esso deriva l'obbligo di non riconoscimento, il quale andrebbe così considerato come logico corollario di norme di *jus cogens*. Ci si troverebbe così di fronte ad un'invalidità totale e non sanabile, secondo quanto previsto all'art. 44(5) della Convenzione di Vienna, che non ammette la scissione delle disposizioni di un trattato in caso di nullità per contrasto con una norma di *jus cogens*.

In conclusione, sia le motivazioni che hanno spinto le Parti ad adottare gli Accordi di Abramo, sia le loro possibili conseguenze giuridiche e politiche, pongono più di qualche interrogativo sulla effettiva portata degli stessi, se non altro – tolti i comuni interessi militari ed economici delle parti – per quel che riguarda la prospettiva dichiarata a più riprese da tutti gli attori in campo di voler contribuire a rendere il Medio Oriente una regione «*stable, peaceful and prosperous*».

Novembre 2020